

لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور
الزامات تصمیم‌گیری
(ویرایش اول)

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱- تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی کشور
۳	۱-۱- رشد اقتصادی و اشتغال
۴	۱-۲- تورم
۴	۱-۳- نرخ ارز
۵	۲- منابع عمومی قابل تصمیم‌گیری
۶	۲-۱- برآورد منابع قابل وصول در سال ۱۳۹۷
۷	۲-۲- برآورد مصارف اجتناب‌ناپذیر در سال ۱۳۹۷
۸	۳- وضعیت بدهی‌های دولت و بازار بدهی
۹	۳-۱- تصویری از میزان انتشار اوراق مالی طی سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ و برآوردی از بار مالی اوراق تعهدزای دولتی در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷
۱۰	۳-۲- انحراف از اهداف اولیه انتشار اوراق اسناد خزانه
۱۱	۴- برآورد واقعی اعتبارات عمرانی
۱۱	۵- الزامات برنامه ششم
۱۲	۵-۱- ترازهای بودجه‌ای و برخی شاخص‌های مهم
۱۳	۵-۲- هدفمند کردن یارانه‌ها
۱۳	۵-۳- استفاده از نفت در بودجه
۱۴	۵-۴- کنترل بدهی‌های دولت
۱۴	۶- بودجه مبتنی بر عملکرد
۱۵	۷- ضرورت استفاده از ابتکارات بودجه‌ای
۱۶	۷-۱- شناسایی حوزه‌های پرهزینه و حرکت به سمت کنترل هزینه‌ها در این بخش‌ها
۱۶	۷-۲- توقف طرح‌های عمرانی فاقد اولویت و توجیه اقتصادی و فروش دارایی‌های آنها
۱۶	۷-۳- تشدید مبارزه با قاچاق تلاش برای افزایش درآمدهای گمرکی
۱۷	۷-۴- تلاش در جهت افزایش درآمدهای مالیاتی بدون فشار بر مؤدیان خوش حساب مالیاتی
۱۷	۷-۵- استفاده از رویکرد تسهیم عواید جهت افزایش هماهنگی و مشارکت ذینفعان
۱۹	۸- بهبود شفافیت بودجه‌ای
۲۰	منابع و مآخذ



لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور الزامات تصمیم‌گیری (ویرایش اول)

چکیده

بودجه سالانه مهمترین سند سیاستگذاری دولتهاست و لذا تصمیم‌گیری درباره آن از اهمیت بسزایی برخوردار است. با توجه به اینکه در حال حاضر لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در دست تهیه است، گزارش حاضر به طرح برخی نکات مهم و الزامات تصمیم‌گیری درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ می‌پردازد.

توجه به حجم منابع عمومی قابل تصمیم‌گیری و لزوم کنترل هزینه‌های دولت و استفاده صحیح از مفهوم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، توجه به وضعیت بدهی‌های دولت و بازار بدهی، وضعیت اعتبارات عمرانی و الزامات برنامه ششم برای بودجه‌ریزی در سال ۱۳۹۷ از جمله محورهایی است که در این گزارش به آنها پرداخته شده است. نکات مهم گزارش به شرح زیر است:

- براساس پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها در سال ۱۳۹۶ رشد اقتصادی حدود ۳/۷ درصد و نرخ تورم حدود ۱۱/۲ درصد خواهد بود که مبنای محاسبات درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها قرار گرفته است.
- برآوردهای مرکز نشان می‌دهد که حداکثر منابع عمومی در دسترس در سال ۱۳۹۷، حدود ۳۲۵ هزار میلیارد تومان است. از دیگر سو اعتبارات هزینه‌ای اجتناب‌ناپذیر سال ۱۳۹۶ حدود ۲۸۰ هزار میلیارد تومان است. این ارقام حکایت از آن دارد که حداکثر منابع موجود برای تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای در بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان خواهد بود. به عبارت دیگر حداکثر منابعی که می‌توان صرف تأمین بار مالی تصمیم‌هایی از قبیل افزایش حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان، بازپرداخت بدهی‌های دولت و اجرای طرح‌های عمرانی کرد از محل این ۴۵ هزار میلیارد تومان خواهد بود.
- در صورت عدم کنترل هزینه‌های دولت، منابع مورد نیاز باید از طریق افزایش مالیات‌ها، افزایش قیمت حامل‌های انرژی، افزایش نرخ ارز و یا افزایش بدهی‌های دولت تأمین شود که آثار تبعی آن مانند آثار تورمی و رکودی و اثر بر قدرت خرید مردم باید مدنظر قرار گیرد.
- انتشار نامتوازن اوراق مالی می‌تواند به افزایش غیرقابل کنترل تعهدات دولت برای پرداخت اصل و سود اوراق منتشر شده بیانجامد. به علاوه این موضوع می‌تواند به کسری بودجه‌های بالاتر در سال‌های آتی منجر شود.
- در ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، سقف اعتبارات مجاز جهت تصویب بودجه مشخص شده است که لازم است مورد توجه قرار گیرد.

- در ماده (۸) قانون برنامه ششم نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی تا سقف ۴۰ درصد مجاز دانسته شده است که لازم است مورد توجه قرار گیرد.
- در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم دولت مکلف به درج جدول منابع و مصارف اجرای هدفمندی یارانه‌ها در لوایح بودجه سنواتی شده است.
- در ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز به ترتیب معادل ۳۲ و ۱۴/۵ درصد مشخص شده است.

با توجه به محدودیت شدید منابع لازم است تا سیاست‌هایی برای افزایش منابع عمومی و کنترل هزینه‌ها به‌طور همزمان در پیش گرفته شود. شناسایی حوزه‌های پرهزینه و حرکت به سمت کنترل هزینه‌ها در این بخش‌ها، توقف طرح‌های عمرانی فاقد اولویت و فروش دارایی‌های آنها، تشدید مبارزه با قاچاق و در نتیجه افزایش درآمدهای گمرکی، تلاش در جهت افزایش درآمدهای مالیاتی بدون فشار بر مؤدیان خوش حساب و استفاده از رویکرد تسهیم عواید جهت افزایش هماهنگی و مشارکت ذینفعان از جمله این موارد هستند. همچنین لازم است تا لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ از نظر شفافیت نسبت به لوایح بودجه سال‌های گذشته بهبود یابد. در این راستا لازم است تا:

- براساس اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی، همه اعداد و ارقام بودجه در سقف بودجه لحاظ گردد.
- ردیف‌هایی که در آن وجوه متمرکزی درج شده‌اند و در عمل بین مصارف متعدد، هزینه خواهند شد (مانند جداول ۱۹ و ۲۰ لایحه) حذف گردند.
- درباره اعتبارات ردیف‌های متفرقه، ضمن ضرورت شفاف‌سازی مجوزهای مختلف مالی جهت پیش‌بینی اعتبار در ردیف‌های درج‌شده، ردیف‌هایی که دستگاه یا محل مصرف آنها مشخص نیست حذف شده و همه آنها ذیل دستگاه و محل مصرف مربوطه - تحت عنوان کد فرعی - درج شوند.

مقدمه

این گزارش ضمن به تصویر کشیدن شرایط اقتصاد کلان کشور در سال جاری و سال آینده، برخی الزامات اساسی و محورهای مهم که لازم است در تدوین و تصویب بودجه سال ۱۳۹۷ مورد توجه قرار گیرد را بررسی کرده است.



در بخش اول تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی کشور در زمان تدوین لایحه ارائه شده است. در بخش دوم تصویری از منابع در دسترس و همچنین هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر در سال ۱۳۹۷ ارائه شده و بر این مبنا منابع قابل تصمیم‌گیری در این سال برآورد شده است. در بخش سوم با توجه به سیاست اعلامی دولت درباره تهیه بودجه سال آینده بر مبنای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، نکاتی درباره این موضوع بیان شده است. در بخش چهارم با توجه به حجم بالای اوراق بدهی منتشر شده در سال‌های اخیر، وضعیت اوراق بدهی منتشر شده و بار مالی آن برای بودجه سال ۱۳۹۷ بررسی می‌شود. بخش پنجم به وضعیت اعتبارات عمرانی در سال‌های اخیر اختصاص یافته است و بخش ششم الزامات برنامه ششم درباره بودجه سال ۱۳۹۷ مطرح شده است.

در نهایت در بخش هفتم برخی راهکارها جهت کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمدهای دولت مطرح شده و در بخش هشتم نکاتی پیرامون بهبود شفافیت در بودجه بیان شده است.

۱. تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی کشور

متغیرهای کلان اقتصادی بر منابع و مصارف بودجه عمومی کشور اثرگذار است. از این رو آگاهی نسبت به وضعیت این متغیرها در زمان تدوین لایحه بودجه و سال آتی از اهمیت بسزایی برخوردار است. در ادامه وضعیت برخی از مهمترین این متغیرها تشریح شده است.

۱-۱. رشد اقتصادی و اشتغال

رشد اقتصادی: برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس از رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ در حدود ۳/۷ درصد است و رشد ۱۲/۵ درصدی سال ۱۳۹۵ (طبق اعلام بانک مرکزی) که بیشتر تحت تأثیر رشد صادرات نفت بود در سال جاری دور از دسترس است.^۱

اشتغال: آخرین گزارش مرکز آمار ایران از وضعیت اشتغال کشور مربوط به بهار سال ۱۳۹۶ می‌باشد. براساس این گزارش نرخ مشارکت در بهار ۱۳۹۶، ۴۰/۶ درصد بوده است. این شاخص، نسبت به فصل مشابه در سال قبل (بهار ۱۳۹۵) ۱/۱ درصد و نسبت به فصل گذشته (زمستان ۱۳۹۵) ۱/۷ درصد افزایش داشته است. همچنین نرخ بیکاری در بهار ۱۳۹۶، ۱۲/۶ درصد بوده است که این شاخص نسبت به فصل مشابه در سال قبل (بهار ۱۳۹۵) ۰/۴ درصد و نسبت به فصل گذشته (زمستان ۱۳۹۵) ۰/۱ درصد افزایش داشته است. در حال حاضر، نرخ بالای بیکاری جوانان و تحصیلکردگان و افزایش عدم تطابق نیروی در سن کار و مشاغل موجود از مهمترین ویژگی‌های بازار کار می‌باشند. در مجموع طی سال‌های آتی اقتصاد

۱. صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز نرخ رشدی بین ۳/۵-۴ درصد را برای سال ۲۰۱۷ پیش‌بینی کرده‌اند.

ایران نیازمند ایجاد مشاغلی متناسب با نیروی کار جوان، تحصیلکرده، در ابعادی بسیار وسیع و به‌خصوص در استان‌های غربی کشور است. این هدف یکی از مهمترین موضوعات کشور در سال‌های آتی است.

۲-۱. تورم

از نیمه دوم سال ۱۳۹۲ تا انتهای سال ۱۳۹۴ تورم با شیب نسبتاً تندی در مسیر کاهش قرار گرفت و در پایان سال ۱۳۹۵ به نرخ تک‌رقمی ۹ درصد رسید. نرخ تورم در انتهای شهریورماه ۱۳۹۶ برابر ۹/۹ درصد بوده است. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در صورت تداوم وضعیت فعلی نرخ تورم سال ۱۳۹۶ حدود ۱۱/۲ درصد خواهد بود. ضمن اینکه صندوق بین‌المللی پول در آخرین گزارش خود نرخ تورم ایران در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ را به ترتیب ۱۰/۱ و ۹/۷ درصد پیش‌بینی کرده است. در حال حاضر یکی از مهمترین تهدیدات تورمی، وضعیت نامساعد شبکه بانکی است که موجب افت توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها، تداوم رکود اقتصادی و آثار توزیعی نامطلوب به زیان بخش‌های مولد، شده است. همچنین رسیدن حجم نقدینگی از ۴۶۰ هزار میلیارد تومان در ابتدای سال ۱۳۹۲ به حدود ۱۳۰۰ هزار میلیارد تومان در انتهای سال ۱۳۹۵ که بخش عمده آن به واسطه پرداخت سود با نرخی بسیار فراتر از بازده بخش واقعی اقتصاد خلق شده است و نرخ تورم پایین طی این دوره، حکایت از پتانسیل بروز تورم بالا در اقتصاد کشور است، تورمی که به سبب بالا بودن نرخ بهره حقیقی و کاهش سرعت گردش پول، امکان بروز پیدا نکرده است. در حال حاضر حکمرانی اقتصادی برای حل و فصل بحران بانکی، با یک تناقض اساسی روبرو است: از یک سو برای توقف ابعاد اعسار ترازنامه‌ای بانک‌ها، نیاز به کاهش نرخ سود وجود دارد تا عامل اصلی افزایش شکاف دارایی- بدهی بانک‌ها متوقف شود؛ از سوی دیگر اولاً رویه‌های متعارف برای کنترل نرخ بهره (یعنی انبساط پولی) خود زمینه‌ساز بروز تورم و سرباز کردن بحران است، ثانیاً حجم نقدینگی موجود در صورت کاهش نرخ سود، توانایی ایجاد جهش تورمی (در اثر هجوم نقدینگی به بازارهای دارایی نظیر ارز، طلا و مسکن) را داراست.

۳-۱. نرخ ارز

یکی از مهمترین مسائل در بودجه‌ریزی کشور که به مسئله وابستگی بودجه به نفت نیز مرتبط است، نرخ ارز محاسباتی بودجه است. به‌رغم توصیه‌های کارشناسی و تأکیدهای قانونی مبنی بر ضرورت اصلاح فرآیند ورود منابع حاصل از نفت به بودجه و ضرورت جدا کردن سیاست‌های پول و ارزی از سیاست‌های مالی، درآمدهای ریالی نفتی متأثر از قیمت دلاری نفت و نرخ ارز است. این موضوع باعث شده است در دوره‌هایی که به هر دلیلی قیمت یا میزان تولید نفت و در نتیجه درآمد دلاری نفت کاهش یابد انگیزه برای افزایش نرخ ارز وجود داشته باشد که این امر به معنی متأثر شدن سیاست ارزی کشور از نیازهای مالی دولت است.



در حال حاضر کشور با دو دغدغه اصلی درباره نرخ ارز روبرو است: جلوگیری از وقوع مجدد هر نوع جهش ارزی و یکسان‌سازی نرخ ارز.

مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد، در حال حاضر نرخ ارز بازار اختلاف چندانی با نرخ ارز تعادلی (که با متغیرهای بنیادین اقتصاد ایران مانند حجم تجارت، ورود و خروج سرمایه و... متناسب است) ندارد. لذا می‌توان گفت در شرایط فعلی و در صورت ثبات شرایط اقتصادی و سیاسی بعید است تا انتهای سال شوکی به بازار ارز وارد شود که بتوان نام جهش را به آن اطلاق کرد.

یکسان‌سازی نرخ ارز: محاسبات انجام شده نشان می‌دهد درصد واردات کالاهایی که ارز مبادله‌ای به آنها تعلق می‌گیرد نسبت به کل واردات کمتر از ۸ درصد است. از طرف دیگر شکاف نرخ ارز بازار و نرخ ارز مبادله‌ای در فصل دوم سال ۱۳۹۲ - زمان راه‌اندازی ارز اتاق مبادله - بیش از ۳۷ درصد بوده است و در این دوران این شکاف روند نسبتاً کاهشی را طی کرده است و به ۱۷ درصد در زمان جاری تقلیل یافته است. لذا در صورت وجود ذخایر ارزی کافی نزد بانک مرکزی برای کنترل نوسانات ناشی از اتخاذ این سیاست و همچنین کاهش تنش‌های موجود سیاسی، قاعدتاً نباید حذف ارز مبادلاتی شوک قابل توجهی بر بازار وارد کند.^۱

۲. منابع عمومی قابل تصمیم‌گیری

این تصور که در زمان تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، می‌توان درخصوص کل منابع و نحوه هزینه‌کرد آن تصمیم‌گیری کرد با واقعیت‌های بودجه‌ای همخوانی ندارد. در مقابل می‌توان گفت تنها بخش کوچکی از منابع عمومی می‌تواند در معرض بررسی و تصمیم‌گیری جدی قوه مجریه و قوه مقننه قرار گیرد. این واقعیت از آنجا ناشی می‌شود که بسیاری از هزینه‌هایی که دولت انجام می‌دهد از قبیل پرداخت حقوق و دستمزد و یارانه‌ها در قالب مخارج حوزه‌های بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، دفاع، برنامه‌های حمایتی و پرداخت‌های بابت دیون سررسید شده دولت اجتناب‌ناپذیر بوده و باید پرداخت شود. توجه به این واقعیت می‌تواند رویکرد مجلس شورای اسلامی در تصویب لایحه را به‌طور کلی تغییر دهد. در ادامه تلاش شده است ضمن برآوردی از منابع قابل وصول و مصارف اجتناب‌ناپذیر در سال ۱۳۹۷، میزان منابع قابل تصمیم‌گیری برای سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شود.

۱. تجربه یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۸۱ و حذف ارز مرجع در سال ۱۳۹۲ نیز مؤید این مدعا است.

۱-۲. برآورد منابع قابل وصول در سال ۱۳۹۷

عمده منابع قابل وصول برای دولت را می‌توان به دو بخش درآمدها و سهم دولت از عواید نفتی تقسیم کرد. در ادامه با در نظر گرفتن مفروضاتی، این منابع برآورد شده است.

۱. متوسط رشد عملکرد درآمدها (شامل درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و...) در ۱۵ سال اخیر حدود ۲۷ درصد بوده است.^۱ اگر همین میزان رشد یعنی ۲۷ درصد را برای سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ در نظر بگیریم، درآمدها در سال ۱۳۹۷ حدود ۲۳۵۴ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود.^۲

۲. عواید نفتی سهم دولت

برای ارائه برآوردی از عواید نفتی سهم دولت در سال ۱۳۹۷ لازم است مهمترین عوامل مؤثر بر این منابع یعنی قیمت نفت، مقدار صادرات و نرخ ارز محاسباتی در بودجه در نظر گرفته شود. فروض و واقعیات مرتبط با این عوامل عبارتند از:

- **قیمت نفت:** پیش‌بینی سازمان انرژی آمریکا از قیمت نفت در سال ۲۰۱۸ برابر ۵۴ دلار است. با توجه به اختلاف آن با قیمت نفت اوپک و ایران، پیش‌بینی قیمت نفت برای بودجه سال ۱۳۹۷ در حدود ۴۹ دلار منطقی به نظر می‌رسد؛

- **صادرات نفت و میعانات گازی:** صادرات نفت و میعانات گازی برابر ارقام سال ۱۳۹۶ در نظر گرفته می‌شود (۲/۵۳ میلیون بشکه در روز)؛

- **براساس احکام قانون برنامه ششم توسعه سهم دولت و استان‌ها از عواید نفتی:** ۵۳/۵ درصد، سهم شرکت نفت ۱۴/۵ درصد و سهم صندوق توسعه ملی ۳۲ درصد است؛

- **نرخ تسعیر ارز در بودجه سال جاری ۳۳ هزار ریال در نظر گرفته شده بود.** فرض شده است که نرخ ارز مبنای محاسبات در بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۱۰ درصد افزایش یابد. بنابراین نرخ تسعیر ارز برای سال ۱۳۹۷ حدود ۳۶۳۰۰ ریال در نظر گرفته می‌شود.

با فروض فوق سهم دولت از عواید نفتی در سال ۱۳۹۷ حدود ۹۰۰ هزار میلیارد ریال خواهد شد

(جدول ۱).

۱. در سه سال اخیر نیز درآمدها با نرخ ۲۷ درصد رشد داشته‌اند.

۲. پیش‌بینی تحقق درآمدها برای سال ۱۳۹۶ با رشد ۲۷ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۵ برابر ۱۸۵۴ هزار میلیارد ریال است. بنابراین پیش‌بینی تحقق درآمدها برای سال ۱۳۹۷ نسبت به رقم اخیر با رشد ۲۷ درصدی برابر ۲۳۵۴ هزار میلیارد ریال خواهد شد.

**جدول ۱. فروض مرتبط با محاسبه عواید نفتی در سال ۱۳۹۷**

ارقام	فروض
۴۹	قیمت هر بشکه نفت (دلار)
۲/۱۸	میزان صادرات نفت خام در روز (میلیون بشکه)
۰/۲۵	میزان صادرات میعانات در روز (میلیون بشکه)
۰/۱۱	فروش میعانات گازی به پتروشیمی
۳۶۵	روز
۳۶,۳۰۰	نرخ برابری ریال با یک دلار
۱۴/۵	سهم شرکت نفت (درصد)
۳۲	سهم صندوق توسعه ملی (درصد)
۵۳/۵	سهم دولت و استانها (درصد)
۴۶/۱۲	مجموع منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی (میلیارد دلار)
۹۰۰	سهم دولت و استانها از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی (هزار میلیارد ریال)

بنابراین مجموع منابع دولت از محل درآمدهای غیرنفتی و عواید حاصل از صادرات نفت در سال ۱۳۹۷ برابر ۳,۲۵۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

۲-۲. برآورد مصارف اجتناب‌ناپذیر در سال ۱۳۹۷

مصرف اجتناب‌ناپذیر عمدتاً در دو بخش هزینه‌ها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌های مالی (بازپرداخت بدهی‌ها) می‌گنجد.

۱. هزینه‌ها

در ۱۵ سال اخیر اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط سالیانه حدود ۲۰ درصد رشد داشته است. بنابراین با توجه به عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۵ و با فرض رشد ۲۰ درصدی هزینه‌ها، عملکرد اعتبارات هزینه‌ای برای سال ۱۳۹۶ معادل ۲۴۸۳ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. بدین ترتیب، می‌توان میزان ۲۴۸۳ هزار میلیارد ریال را به‌عنوان حداقل اعتبارات هزینه‌ای اجتناب‌ناپذیر در این سال در نظر گرفت.

۲. تملک دارایی‌های مالی

همان‌طور که در بخش ۴ اشاره خواهد شد، بار مالی اوراق تعهدزای سال‌های قبل بابت انتشار اوراق مشارکت، اسناد خزانه، مرابحه و صکوک اجاره در سال ۱۳۹۷ حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. علاوه بر این برای بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات، معادل رقم پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، حدود ۲۳ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است.

بنابراین حداقل مجموع مصارف اجتناب‌ناپذیر (اعتبارات هزینه‌ای اجتناب‌ناپذیر و منابع لازم برای بازپرداخت بدهی‌ها) در سال ۱۳۹۷ حدود ۲۸۰۶ هزار میلیارد ریال (بیش از ۲۸۰ هزار میلیارد تومان) پیش‌بینی می‌شود.

جدول ۲. برآورد منابع و مصارف اجتناب‌ناپذیر در سال ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)

مبلغ	عنوان
۳,۲۵۴	منابع قابل تحقق در سال ۱۳۹۷
۲,۸۰۶	مصارف اجتناب‌ناپذیر (اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۶ + بار مالی ناشی از انتشار اوراق تعهدزا در سال‌های قبل و بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی و...)
۴۴۸	منابع قابل تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

مأخذ: محاسبات تحقیق.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود براساس برآوردهای انجام گرفته مبتنی بر فروض مذکور، امکان تصمیم‌گیری حداقلی^۱ برای حدود ۱۴ درصد از کل منابع قابل وصول (معادل حدود ۴۵ هزار میلیارد تومان) برای قوه مقننه وجود دارد.

اگر هزینه‌های جاری در سال ۱۳۹۷ همانند ۱۵ سال اخیر حدود ۲۰ درصد نسبت سال ۱۳۹۶ افزایش یابد، آنگاه کل مبلغ ۴۴۸ هزار میلیارد ریال باید صرف هزینه‌های جاری شود و هیچ مبلغی برای اعتبارات عمرانی باقی نخواهد ماند. شاید گفته شود که می‌توان با فروش شرکت‌های دولتی یا انتشار اوراق تعهدزا منابع جدیدی را برای دولت ایجاد کرد که در پاسخ باید گفت اولاً فروش سهام شرکت‌های دولتی از ظرفیت چندانی برخوردار نیست ثانیاً همان‌طور که در بخش ۴ اشاره خواهد شد، انتشار اوراق تعهدزا و آثار و تبعات آن بر وضعیت مالی دولت طی سال‌های آتی، خود به یکی از مشکلات بودجه کشور تبدیل شده است.

یکی از راهکارهای اصلی مواجهه با این مسئله کنترل هزینه‌های دولتی است که در ادامه به آن پرداخته شده است.

۳. وضعیت بدهی‌های دولت و بازار بدهی

رشد فزاینده هزینه‌های دولت در کنار کاهش درآمدهای نفتی و قابل توجه نبودن منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی موجب شده است دولت به‌ویژه طی سه سال اخیر متوسل به تأمین مالی از طریق

۱. با توجه به اینکه مصارف اجتناب‌ناپذیر به‌صورت حداقلی در نظر گرفته شده است، لذا حداقل منابع قابل تصمیم‌گیری ۱۴ درصد از کل منابع قابل وصول برآورد شده است.



انتشار اوراق تعهدزا (شامل اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی، صکوک اجاره، مباحه و ...) شود. در این باره دو نکته قابل توجه و حائز اهمیت است. اول اینکه آمار و ارقام و شبیه‌سازی‌های انجام شده، حکایت از آن دارد که تداوم مسیر طی شده در انتشار اوراق، نامطلوب بوده و ثبات و پایداری مالی دولت را به شدت کاهش خواهد داد. دوم آنکه با توجه به عملکرد انتشار اوراق تعهدزا طی سال‌های اخیر به نظر می‌رسد انتشار این اوراق از اهداف اولیه خود فاصله گرفته است. در ادامه به اختصار به تبیین این موارد پرداخته شده است.

۳-۱. تصویری از میزان انتشار اوراق مالی طی سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ و برآوردی از بار مالی اوراق تعهدزای دولتی در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷

میزان کل اوراق مالی منتشر شده در چارچوب بودجه سنواتی در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به ترتیب حدود ۱۱/۲ و ۴۸/۸ هزار میلیارد تومان بوده است.^۱

بار مالی اوراق منتشر شده براساس قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۳۹۵ برای سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۲۴ هزار میلیارد تومان برآورد می‌گردد. از این مقدار حدود ۵,۷۰۰ میلیارد تومان مربوط به سود اوراق و ۱۸,۳۰۰ میلیارد تومان مربوط به اصل اوراق منتشر شده است که در سال ۱۳۹۶ سررسید آنها فراخواهد رسید.^۲

به‌علاوه در تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در مجموع انتشار ۸۹/۳ هزار میلیارد تومان همه انواع اوراق اسلامی ریالی مصوب شده است. همچنین در بند «ط» تبصره «۵» قانون بودجه تا ۵ هزار میلیارد تومان اوراق مالی به صورت ارزی و در بند «ی» تبصره «۵» بالغ بر ۳ میلیارد دلار اوراق ارزی پیش‌بینی شده است.^۳

طبق برآوردهای انجام گرفته از سوی کارشناسان سازمان برنامه و بودجه (مبتنی بر برخی فروض) بار مالی اوراق مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ برای سال جاری حدود ۶۵۰ میلیارد تومان است.^۴ با احتساب این رقم به همراه بار مالی ناشی از اوراق منتشر شده تا پایان سال ۱۳۹۵ می‌توان گفت که حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان بار مالی ناشی از انتشار اوراق در سال ۱۳۹۶ خواهد بود. این درحالی است که طبق قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در مجموع کمتر از ۱۲ هزار میلیارد تومان بابت اصل و فرع اوراق مالی در نظر گرفته شده است. لذا تفاوت حدود ۱۳ هزار میلیارد تومانی بین بار مالی ناشی از اصل و فرع اوراق مالی برای دولت در سال ۱۳۹۶ و ارقام در نظر گرفته شده در بودجه سال ۱۳۹۶ وجود

۱. سازمان برنامه و بودجه، امور اقتصاد کلان، «بازار بدهی، چالش‌ها و راهکارهای بهبود آن»، تیرماه ۱۳۹۶.

۲. همان منبع.

۳. شایان ذکر است از مجموع اوراق پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۶۸ هزار میلیارد تومان با تضمین دولت خواهد بود.

۴. برای ملاحظه مفروضات در نظر گرفته شده رجوع شود به گزارش بازار بدهی، چالش‌ها و راهکارهای بهبود آن، سازمان برنامه و بودجه کشور، تیرماه ۱۳۹۶.

دارد.^۱ این در حالی است که با توجه به نوپا بودن بازار بدهی در کشور، التزام دولت در عمل به تعهدات خود بابت تأمین اصل و سود اوراق در سررسید بسیار حائز اهمیت است.

آنچه درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ باید مورد توجه جدی قرار گیرد آن است که انتشار نامتوازن اوراق مالی می‌تواند به افزایش غیرقابل کنترل تعهدات دولت برای پرداخت اصل و سود اوراق منتشر شده بیانجامد و به کسری بودجه‌های بالاتر در سال‌های آتی منجر شود. لذا لازم است، دولت و مجلس به مخاطرات بودجه‌ای استفاده از اوراق مالی توجه جدی نمایند. افزایش تعهدات دولت بابت اصل و سود اوراق منتشر شده قبلی، ممکن است دولت را مجبور به انتشار اوراق جدید برای تأمین تعهدات خود بابت اوراق قبلی نماید.^۲ براساس برآوردهای انجام شده و برخی اظهارنظرهای مسئول بار مالی ناشی از انتشار اوراق در سال ۱۳۹۷ حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود.

۲-۳. انحراف از اهداف اولیه انتشار اوراق اسناد خزانه

حجم بالای بدهی‌های بخش دولتی به بانک‌ها و پیمانکاران بخش خصوصی، عدم شفافیت بدهی‌های مذکور و عدم توافق در میزان این بدهی‌ها موجب شد تا دولت یازدهم به منظور شفاف‌سازی حساب‌های مالی دولت و افزایش درجه نقدشوندگی بدهی‌های دولتی از طریق اوراق‌سازی بدهی‌های خویش از ظرفیت بازار بدهی استفاده کند. مهمترین این اوراق اسناد خزانه اسلامی است. بنا به مفاد بند «ط» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، به دولت اجازه داده شد اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید را با سررسید یک تا سه سال به صورت بی‌نام و یا با نام صادر کند و **به منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای** به طلبکاران غیردولتی واگذار کند.

بنا به مراتب فوق می‌توان گفت اسناد خزانه اسلامی و سایر اوراق مالی اسلامی به منظور ساماندهی بازار بدهی، شفاف شدن بدهی‌های دولت و پرداخت مطالبات پیمانکاران طرح‌های عمرانی طراحی و اجرا شد، اما در سال‌های اخیر از کارکرد اصلی خود منحرف شده است. این اوراق در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ برای پرداخت بدهی دولت بابت خرید تضمینی گندم، پرداخت مطالبات بخش سلامت از دولت و حتی بدهی‌های آموزش و پرورش مورد استفاده قرار گرفت. این اوراق نه تنها کارکردی برای ساماندهی بدهی‌های دولت ندارد بلکه خود به ابزاری برای ایجاد بدهی تبدیل شده است. این موضوع کشور را در آینده‌ای نزدیک با موضوع نحوه بازپرداخت اصل و سود اوراق مواجه خواهد کرد. بنابراین ممنوعیت یا محدودیت جدی انتشار اوراق برای جبران کمبود اعتبارات هزینه‌ای یا ایجاد بدهی‌های جدید باید به‌طور جدی مدنظر مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

۱. گفتنی است براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به دولت این اجازه داده شده است که در صورت کمبود منابع برای تأمین سود اوراق مالی منتشر شده، از سرجمع منابع بودجه‌ای سال ۱۳۹۶ استفاده نماید. همچنین در بند «ح» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به دولت اجازه داده شده است بابت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده، تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق بهادار اسلامی منتشر کند.

۲. گنجاندن بند «ح» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در همین راستاست.



۴. برآورد واقعی اعتبارات عمرانی

به‌رغم تعادل ظاهری بودجه‌های مصوب، به‌دلیل بیش‌برآورد منابع و اولویت دادن به پرداخت اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در عمل سهم اعتبارات عمرانی در پرداخت‌های دولت کاهش یافته است. علاوه بر روند پرنوسان اعتبارات عمرانی به قیمت جاری و کاهش سهم آن در مصارف عمومی دولت، روند اعتبارات عمرانی به قیمت‌های حقیقی نیز، نشانگر کاهش شدید قدرت اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت است، به‌گونه‌ای که مبلغ ۲۶ هزار میلیارد تومان عملکرد اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۹۴، دارای قدرت خریدی معادل ۱۱ هزار میلیارد تومان (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰) بوده است که معادل قدرت خرید اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۸۴ است.

موضوع قابل تأمل دیگر آنکه در سال ۱۳۹۶ تمام منابع حاصل از نفت و مالیات‌ها و سایر درآمدهای در اختیار دولت عمدتاً کفاف هزینه‌های جاری کشور و پرداخت انواع بدهی‌ها را خواهد داد و منابع بسیار کمی برای طرح‌های عمرانی باقی خواهد ماند و عمده منابعی که به این بخش پرداخت خواهد شد به نوعی ماهیت استقراض (انتشار اوراق) دارند. به‌نظر می‌رسد وضع مالی دولت با فرض تداوم شرایط فعلی در بازار نفت و اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۷ از این حیث دشوارتر خواهد بود. برآوردهای مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد اگر هزینه‌های جاری کشور همانند میانگین بیست سال اخیر در حدود ۲۰ درصد رشد کند با توجه به لزوم بازپرداخت بیش از ۳۲ هزار میلیارد تومان بدهی‌های دولت که سال آینده سررسید خواهد شد در عمل در سال آینده ظرفیتی برای پرداخت اعتبارات عمرانی در اختیار دولت نخواهد بود.

نکته مهم دیگر آن است که به‌رغم اعلام دولت مبنی بر تخصیص ۳۰ هزار میلیارد تومان به طرح‌های عمرانی تا مهرماه سال جاری^۱، پرداخت بخش قابل توجهی از این تخصیص‌ها برای خزانه امکان‌پذیر نبوده است و بخش مهمی از آن نیز به‌صورت اوراق پرداخت شده است و بخش بسیار کمی به‌صورت نقدی است.

۵. الزامات برنامه ششم

تهیه لایحه بودجه علاوه بر برخی واقعیات مانند میزان منابع قابل وصول و یا مصارف اجتناب‌ناپذیر مستلزم رعایت چارچوب تعیین شده در قوانین است. برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به‌طور خاص و تفصیلی الزاماتی را برای تهیه و تصویب بودجه سالیانه طی سنوات برنامه تعیین و مقرر کرده است. در این قسمت از گزارش این الزامات برای لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بررسی شده است.

1. <http://www.farsnews.com/13960716000138>

۵-۱. ترازهای بودجه‌ای و برخی شاخص‌های مهم

در جزء «۲» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم، سقف اعتبارات هزینه‌ای بودجه عمومی دولت در سال‌های اجرای قانون برنامه در قالب جدولی مشخص شده است. همچنین به منظور ایجاد انعطاف، به دولت اجازه جابجایی و افزایش منابع و مصارف در ردیف‌های جدول مذکور حداکثر تا پانزده درصد (۱۵٪) در قالب لوایح بودجه سنواتی داده شده است.

هرچند حکم برنامه ششم با وجود افزایش ۱۵ درصدی سقف منابع و مصارف و اجازه جابجایی بین اجزای آن تا ۱۵ درصد به گونه‌ای نوشته شده است که دست دولت نسبت به اعمال هرگونه تغییراتی باز است، اما رعایت و حفظ ترازها و نسبت‌های بودجه‌ای به‌ویژه در مرحله اجرای بودجه موضوعی مهم و قابل اعتنا است. در واقع تقید دولت به حفظ ترازهای بودجه‌ای و نسبت‌های مالی در مرحله اجرای بودجه می‌تواند تا حدودی به برقراری انضباطی مالی کمک کند.^۱

برخی از نسبت‌ها و شاخص‌های بودجه‌ای که دولت موظف به رعایت آنهاست در جدول ۳ به اختصار اشاره شده است. بر این اساس نسبت درآمد به هزینه ۷۸ درصد، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی ۸ درصد و سهم اعتبارات عمرانی از مصارف ۲۰ درصد است.

جدول ۳. شاخص‌ها و اهداف کمی بودجه سال ۱۳۹۷ در برنامه ششم توسعه

(هزار میلیارد ریال - درصد)

عنوان شاخص/هدف کمی	قانون بودجه ۱۳۹۶	پیش‌بینی بودجه ۱۳۹۷ در برنامه	پیش‌بینی ۱۳۹۷ با ۱۵ درصد افزایش
نسبت درآمد به هزینه	۶۸/۶۰	۷۸/۱	۷۸/۱
نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی	۶/۴۸	۸	۹/۲
نسبت تراز غیرنفتی به تولید ناخالص داخلی	۷/۴۴	۵/۴	۶/۲
نسبت اعتبارات هزینه‌ای به تولید ناخالص داخلی	۱۶/۵۹	۱۴/۶	۱۶/۸
نسبت اعتبارات هزینه‌ای به کل مصارف	۷۳/۲	۷۵	۷۵
نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به کل مصارف	۲۰/۶	۲۰/۳	۲۰/۳
نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی به کل مصارف	۶/۲	۴/۷	۴/۷

توضیحات:

۱. ارقام ستون دوم با استفاده از اطلاعات قانون بودجه ۱۳۹۶ و ارقام ستون‌های سوم و چهارم با استفاده از اطلاعات جدول ۴ قانون برنامه ششم توسعه محاسبه و درج شده است.

۲. در مورد نسبت‌های ارقام بودجه‌ای به تولید ناخالص داخلی به دلیل در اختیار نداشتن ارقام واقعی فرض شده است که صورت کسر (ارقام بودجه‌ای) افزایش یابد، اما مخرج کسر (تولید ناخالص داخلی) ثابت بماند.

۱. اختیار دولت در جابجایی ۱۵ درصدی اجزای منابع و مصارف عمومی به این معنا است که مثلاً دولت می‌تواند اعتبارات هزینه‌ای را ۱۵ درصد افزایش دهد (۱۵*۲۸۹۲=۴۳۴) و در مقابل اعتبارات عمرانی را به همین میزان (۴۳۴ هزار میلیارد ریال) کاهش دهد یعنی رقم نهایی اعتبارات عمرانی پس از جابجایی برابر ۲۴۸ هزار میلیارد ریال (۲۴۸=۲۸۹۲-۴۳۴) می‌شود. این تغییر باعث به هم ریختن همه ترازها و نسبت‌ها نیز می‌شود. بنابراین رعایت جدول ۳ قانون برنامه ششم بی‌معناست، اما رعایت نسبت‌ها و ترازهای قانون بودجه سالیانه در عمل و موقع اجرای بودجه تا حدودی می‌تواند کمک‌کننده باشد.



۲-۵. هدفمند کردن یارانه‌ها

در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم به دولت اجازه افزایش تدریجی قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای و صرف منابع حاصله در حوزه‌های مشخص داده شده است.^۱ همچنین در این ماده دولت مکلف شده دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را مطابق جدول ۴ همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.^۲

جدول ۴. درج دریافتی‌ها و پرداختی‌های هدفمند کردن یارانه‌ها در سنوات برنامه ششم

میلیارد ریال	پرداختی‌ها (مصارف)	میلیارد ریال	دریافتی‌ها (منابع)
	مالیات بر ارزش افزوده		کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
	سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی (به تفکیک شرکت‌ها)		
	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها		
	کمک به بخش سلامت		
	حمایت از تولید، اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ و قانون توسعه حمل‌ونقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸		
	حداقل مستمری خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی موضوع ماده (۷۹) این قانون		

۳-۵. استفاده از نفت در بودجه

در قانون برنامه ششم توسعه (مواد (۷) و (۵۷)) به‌طور خاص برای سهم دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت ایران از عواید حاصل از صادرات نفت به‌شرح زیر تعیین تکلیف شده است.

– سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز معادل ۳۲ درصد

– سهم شرکت ملی نفت ایران از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز معادل ۱۴/۵ درصد.

– سهم مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه‌نیافته معادل سه درصد (۳٪).

– اختصاص یک درصد (۱٪) منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت به وزارت راه و شهرسازی

برای طرح‌های حمل‌ونقل ریلی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته.

۱. الف) به‌منظور ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی و هدفمند کردن یارانه‌ها در جهت افزایش تولید و توسعه نقش مردم در اقتصاد، به دولت اجازه داده می‌شود که قیمت آب و حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات یارانه‌ای را با رعایت ملاحظات اجتماعی و اقتصادی و حفظ مزیت نسبی و رقابتی برای صنایع و تولیدات، به‌تدریج تا پایان سال ۱۴۰۰ با توجه به مواد (۱)، (۲) و (۳) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ اصلاح و از منابع حاصل به‌صورت هدفمند برای افزایش تولید، اشتغال، حمایت از صادرات غیرنفتی، بهره‌وری، کاهش شدت انرژی، کاهش آلودگی هوا و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی از خانوارهای نیازمند و تأمین هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری شرکت‌های ذی‌ربط در چارچوب بودجه‌های سالیانه اقدام لازم را به‌عمل آورد.

۲. ب) به‌منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دولت مکلف است دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

۴-۵. کنترل بدهی‌های دولت

در بند «ت» ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه احکامی برای کنترل و ساماندهی بدهی‌های دولت وجود دارد که مهمترین آنها عبارت است از حفظ نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در سطح حداکثر چهل درصد. مفاد این بند عبارت است از:

ت) ساماندهی بدهی‌های دولت از طریق:

- حفظ شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در سطح حداکثر چهل درصد،
- ساماندهی اصل بدهی‌ها از طریق تمديد و تسويه سود مربوطه از طريق درج در بودجه عمومي،
- حذف تدريجي اوراق تسويه خزانه و استفاده از اوراق بدهي،
- تأديه بدهي دولت به اشخاص حقيقي و حقوقی خصوصی و تعاونی.

همچنین بر مبنای بند «پ» ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور دولت موظف است «همزمان با ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تعهدات آنها به دولت را که به تأیید سازمان حسابرسي کشور رسیده است، به مجلس شورای اسلامی ارائه کند». لذا لازم است درج این جدول در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مدنظر قرار گیرد.

در رابطه با بدهی‌های دولت همان‌طور که پیشتر اشاره شد، لازم است دولت کنترل بدهی‌های خود را در دستور قرار دهد. برای این منظور لازم است تا:

- از انتشار اوراق به‌منظور تأمین هزینه‌های جاری اکیداً پرهیز شود.
- از انتشار اوراق به‌منظور بازپرداخت اصل و فرع اوراق سررسید شده اکیداً پرهیز شود.

۶. بودجه مبتنی بر عملکرد

یکی از واکنش‌های سازمان برنامه و بودجه به محدودیت منابع، طرح مجدد موضوع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برای سال ۱۳۹۷ است.

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، رویکردی است که تلاش می‌کند با مرتبط کردن مخارج صورت گرفته در یک سیستم بودجه‌ریزی به اهداف و عملکردهای آن سیستم، کارایی بودجه را افزایش دهد. در ایران نیز طی دو دهه گذشته اقدامات متعددی برای پیاده‌سازی این شیوه بودجه‌ریزی انجام شده و تلاش‌های نظری و اجرایی در این زمینه صورت گرفته است، اما تا به حال نتایج مطلوب حاصل نشده است. مهمترین دلیل عدم موفقیت تلاش‌های صورت گرفته آن است که اساساً انتظاراتی که از اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در بین مسئولان شکل گرفته، از عهده این شیوه بودجه‌ریزی خارج است. به عبارت دیگر،



بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (همچنان که تجربیات جهانی نیز تأیید می‌کند) قرار نیست معجزه‌ای در کاهش یا کنترل هزینه‌های جاری دولت صورت دهد، بلکه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ابزاری برای بهبود کارایی و بهره‌وری هزینه‌های دولت است. درحالی‌که کنترل هزینه‌های جاری دولت در گرو تصمیم‌گیری‌های اساسی در رابطه با میزان استخدام نیروی انسانی، یارانه پرداختی و... است. در واقع پس از اتخاذ این تصمیمات کلان، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کمک می‌کند تا در برخی از (نه همه) ارکان بودجه دولت، کارایی هزینه‌ها بهبود یابد.

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در هیچ کشوری به‌طور کامل و موفق در تمام بخش‌های بودجه دولت پیاده نشده است. بلکه همواره به‌صورت گزینشی در بخش‌هایی از بودجه دولت که امکان پیاده‌سازی آن را دارند، پیاده شده است. چندین کشور آفریقایی یا برخی کشورهای غربی (مانند استرالیا و نیوزیلند) که در دهه نود میلادی تلاش کردند آن را به‌طور کامل و در تمام بودجه دولت اجرا کنند، شکست خورده و بعد از چند سال آن را کنار گذاشتند. یکی از مهمترین دلایل این ناکامی‌ها نیز در آن است که اصولاً بسیاری از خدمات ارائه شده توسط دستگاه‌های دولتی با معیارهای کمی قابل سنجش نیستند تا بتوان بودجه دستگاه را براساس آن شاخص‌ها تدوین کرد (رویکردی که در حال حاضر منجر به تهیه پیوست ۴ بودجه شده و ناکارایی آن مشخص است).

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (براساس انتظار منطقی که از آن می‌توان داشت) می‌تواند در افزایش بهره‌وری و کارایی برخی دستگاه‌ها موفق باشد و حتی تا اندازه‌ای به کنترل هزینه‌ها منجر شود، اما به هیچ وجه قادر به حل مسائل اساسی و مزمن بودجه کشور نخواهد بود. به عبارت بهتر باید گفت اصلاح و تغییر یک ابزار بودجه‌ای، با اصلاح ساختار بودجه‌ریزی متفاوت است.

۷. ضرورت استفاده از ابتکارات بودجه‌ای

همان‌طور که در قسمت‌های قبل تبیین شد برای سال ۱۳۹۷، منابع قابل تصمیم‌گیری زیادی در اختیار قوه مجریه و قوه مقننه نبوده و عدم کنترل هزینه‌های دولت منجر به کاهش بیشتر این منابع خواهد شد. به نظر می‌رسد برای افزایش سهم منابع قابل تصمیم‌گیری دو رویکرد افزایش منابع عمومی و کنترل هزینه‌ها می‌بایست به‌طور همزمان در پیش گرفته شود که از این اقدامات می‌توان به‌عنوان ابتکارات بودجه‌ای یاد کرد. در ادامه برخی از این ابتکارات بودجه‌ای جهت کنترل هزینه‌ها و افزایش درآمدهای دولت پیشنهاد شده است.^۱

۱. شایان ذکر است، استفاده از هر یک از پیشنهادها مذکور ضمن آنکه نیازمند همکاری دولت و مجلس است، با توجه به حوزه اختیارات و صلاحیت‌های قوای مجریه و مقننه در فرآیند بودجه‌ریزی در کشور، لازم است که از سوی دولت در لایحه بودجه گنجانده شوند.

۱-۷. شناسایی حوزه‌های پرهزینه و حرکت به سمت کنترل هزینه‌ها در این بخش‌ها

در حال حاضر طرح‌های اقتصادی، اجتماعی متعددی در کشور اجرا می‌شود که از یک طرف هزینه‌های سنگینی بر دولت تحمیل کرده‌اند و از طرف دیگر هزینه‌کرد این مبالغ با کارایی لازم همراه نیست. به‌طور مشخص سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها، طرح تحول سلامت فشارهای سنگینی را هر سال بر بودجه عمومی دولت وارد می‌آورند. این در حالی است که از منظر کارشناسی، اجماع نظر مناسبی میان کارشناسان وجود دارد که هزینه‌کرد منابع به شکل فعلی در هر یک از حوزه‌های مذکور از منطق اقتصادی برخوردار نبوده و با اتلاف منابع ملی مواجه هستیم. لذا لازم است:

- روند کنونی اجرای سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها با اختصاص یارانه صرفاً به افراد نیازمند اصلاح گردد.

- با اصلاح و تعدیل تعرفه‌های حوزه سلامت و به‌ویژه کنترل تقاضا از طریق سطح‌بندی خدمات و ... روند افزایش هزینه‌های این طرح کنترل شود.

۲-۷. توقف طرح‌های عمرانی فاقد اولویت و توجیه اقتصادی و فروش دارایی‌های آنها

راهکار عملیاتی دیگر برای کنترل هزینه‌های غیرضرور دولت، توقف طرح‌های عمرانی است که فاقد اولویت بوده و توجیه فنی و اقتصادی نیز ندارند. این اقدام با توجه به اطلاعات در اختیار سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی عملیاتی است و البته نیاز به مدیریت مقاومت‌های احتمالی دارد. پس از توقف قطعی طرح‌ها، می‌توان دارایی‌ها و امتیازات طرح را در فرآیندی شفاف و رقابتی (حتی به قیمتی نازل)^۱ به بخش خصوصی فروخت. این راهکار علاوه بر کاهش هزینه‌های سال ۱۳۹۷ و سال‌های آینده می‌تواند تا حدی برای دولت درآمدزایی هم داشته باشد. در ضمن پیشنهاد می‌شود بخشی از منابع حاصل از فروش دارایی‌های طرح‌های مورد نظر، به دستگاه و منطقه مربوطه اختصاص یابد.

۳-۷. تشدید مبارزه با قاچاق تلاش برای افزایش درآمدهای گمرکی

هرچقدر قاچاق کالا سخت‌تر و پرهزینه‌تر باشد، واردات این کالاها از مسیرهای قانونی بیشتر شده و در نتیجه می‌توان انتظار داشت درآمدهای گمرکی افزایش یابد. برای این منظور لازم است دولت با همکاری دستگاه‌های مختلف از جمله دستگاه‌های نظامی و انتظامی واردات قاچاق را پرهزینه‌تر و دشوارتر کند.

۱. گفتنی است با توجه به ناکارآمد بودن هزینه‌هایی که در این‌گونه طرح‌ها انجام شده است، طبیعتاً بخش خصوصی حاضر نیست مبلغ بالایی برای خرید دارایی‌های این طرح‌ها بپردازد.



۴-۷. تلاش در جهت افزایش درآمدهای مالیاتی بدون فشار بر مؤدیان خوش حساب مالیاتی در حال حاضر به ادعان مسئولان مربوطه حدود ۴۰ درصد از تولید ناخالص داخلی در تور مالیاتی قرار ندارد. این امر از یک طرف درآمدهای مالیاتی کشور را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر منجر به فشار بر مؤدیان شناخته شده جهت وصول درآمدهای مالیاتی تعیین شده در بودجه می‌گردد. برای گذار از این مشکل استفاده از سه رویکرد ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- کاهش دامنه معافیت‌های غیر ضرور

یکی از دلایل اصلی سهم ناچیز درآمدهای مالیاتی از تولید ناخالص داخلی در ایران اعطای معافیت‌های گسترده مالیاتی است. معافیت‌هایی که البته به موجب قوانین به بخش‌های مختلف یا کالاها و خدمات گوناگون داده شده است. معافیت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از جمله این مواردند.

- جلوگیری از فرار مالیاتی

یکی از راه‌های اصلی جلوگیری از فرار مالیاتی در کشور اجرای نظام جامع مالیاتی است که اجرای کامل آن بدون همکاری همه دستگاه‌های ذیربط امکانپذیر نخواهد بود. متأسفانه تا امروز این همکاری توسط همه دستگاه‌ها به طور کامل انجام نشده است. مجلس شورای اسلامی می‌تواند با استفاده از صلاحیت‌های نظارتی خود به تسریع در اجرای کامل این نظام کمک شایان توجهی نماید.

- گسترش پایه‌های مالیاتی

گسترش پایه‌های مالیاتی راهبرد دیگری است که به افزایش درآمدهای مالیاتی کمک می‌کند. در این باره می‌توان به وضع مالیات بر سود سپرده‌های بانکی بالاتر از مبلغی مشخص (به‌عنوان یک سرمایه‌گذاری سودآور و بدون ریسک) و وضع مالیات بر عایدی سرمایه اشاره نمود.

۵-۷. استفاده از رویکرد تسهیم ۱ عواید جهت افزایش هماهنگی و مشارکت ذینفعان

بسیاری از راه‌حل‌های کاهش هزینه و افزایش درآمدهای دولتی مدت‌هاست که از طرف متخصصین مطرح و در قوانین مختلف نیز منعکس می‌شود. با وجود این اکثر این موارد به نتیجه مطلوب منجر نشده‌اند. کاهش هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی، مصرف بهینه انرژی، واگذاری طرح‌های عمرانی، استفاده از سرمایه و تخصص بخش خصوصی برای افزایش بهره‌وری یا اجرای پروژه‌هایی عمومی نمونه‌هایی از این موارد هستند.

به نظر می‌رسد که یکی از دلایل عدم موفقیت را می‌بایست در نبود انگیزه در دستگاه‌ها برای اجرای راهکارهای فوق جستجو کرد. نبود انگیزه در کنار این امر که در اکثر موارد مذکور، مسئله بین چند دستگاه مشترک است، منجر به این می‌شود که علل و عوامل متعددی از سوی ذینفعان به‌عنوان توجیهی

برای عدم اجرای قانون مطرح شود. در این موارد لازم است تا تدابیری برای انگیزه‌مند شدن دستگاه‌ها اندیشیده شود. یکی از روش‌های کارآمد برای نیل به این اهداف استفاده از مکانیسم تسهیم عواید است. هدف اولیه یک سیستم تسهیم عواید خلق شرایطی است که تحت آن سیاستگذار و دستگاه‌های مجری سیاست‌ها، از اجرای سیاست‌های مورد نظر منتفع شوند. در این سیستم منفعت دستگاه (یا منافع افراد) با افزایش کارایی در اداره امور کشور گره می‌خورد.

سیستم‌های تسهیم عواید^۱ قابلیت کاربرد در کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری در سازمان‌های مختلف دولت را دارند. این سیستم‌ها همچنین در قراردادهای میان بخش خصوصی و دولتی قابل به کارگیری هستند. دولت ایالات متحده آمریکا تجربه ۱۳ سیستم آزمایشی تسهیم عواید را در خلال سال‌های ۱۹۸۷ داشته است. تمامی این سیستم‌ها در وزارت دفاع این کشور مورد آزمایش قرار گرفته‌اند. تمامی سیستم‌های تسهیم منافع کاهش هزینه‌ها را در بازه ۱ تا ۷ میلیون دلار گزارش نمودند. برخی از منافع غیرمستقیم گزارش شده توسط این سیستم‌ها نیز به ترتیب زیر است: کاهش کارهای نیمه‌تمام انباشته شده، کاهش قابل توجه اضافه‌کار، کاهش نرخ انتقال و جابجایی کارمندان، کاهش مرخصی به دلیل بیماری و افزایش کیفیت کارهای انجام شده. در حال حاضر سیستم تسهیم منافع در بسیاری از سازمان‌های دولتی در سراسر جهان مورد استفاده قرار می‌گیرد.

به‌عنوان مثالی کاربرد می‌توان به جایزه کاهش هزینه سفر در آمریکا اشاره نمود. مطابق با قانون ایالات متحده آمریکا مقامات دولتی مجاز هستند تا به کارمندانی که به افزایش کارایی و اقتصادی بودن فعالیت‌های دولتی کمک می‌نمایند پاداش نقدی پرداخت کنند. براساس این قانون بسیاری از سازمان‌ها برنامه‌ای برای پرداخت پاداش به کسانی که در جهت کاهش هزینه‌های سفر مأموریتی تلاش می‌کنند، راه‌اندازی کرده‌اند. تحت این برنامه‌ها کارمندانی که با استفاده از سرویس تخفیف بلیت‌های هواپیمایی بلیت خود را خریداری نمایند سهمی از تخفیف دریافتی برای هزینه بلیت را کسب می‌کنند. در بخش دیگر این برنامه‌ها کارمندانی که به‌گونه‌ای هزینه اقامت خود را کاهش دهند تا سقف ۵۰ درصد از این مقدار هزینه کاهش یافته را دریافت می‌نمایند. این کاهش هزینه ممکن است با اقامت نزد دوستان و خانواده، اقامت در هتل ارزان‌تر یا با استفاده مشترک از اتاق هتل حاصل شود.

مکانیسم تسهیم عواید در ایران نیز می‌تواند در بخش‌های مختلف دولتی به کار گرفته شود و ضمن افزایش کارایی از هزینه‌های دولت به میزان قابل توجهی بکاهد. نکته قابل توجه این است که مکانیسم

۱. سیستم‌های تسهیم عواید به دو دسته تقسیم می‌شوند:

- سیستم‌های تسهیم عواید مالی،

- سیستم‌های تسهیم عواید مشارکتی. سیستم‌های تسهیم عواید مالی تنها با فراهم کردن عواید مالی به ایجاد انگیزه در کارمندان برای افزایش بهره‌وری می‌پردازند. اما سیستم‌های تسهیم عواید مشارکتی علاوه بر پرداخت عواید مالی، امکان پیشنهاد راه‌حل برای مسائل مرتبط با شغلشان را نیز فراهم می‌کنند. این سیستم‌ها از ظرفیت‌های کارمندان برای افزایش بهره‌وری استفاده بهتری می‌کنند. سازمان‌هایی که تجربه طولانی در استفاده از سیستم‌های تسهیم عواید را دارند، سیستم نوع دوم را به نوع اول ترجیح می‌دهند. آنها معتقدند تسهیم عواید نباید تنها یک سیستم افزایش انگیزه باشد، بلکه می‌تواند به‌عنوان فلسفه مدیریتی برای تشویق کارمندان در افزایش بهره‌وری مورد استفاده قرار گیرد.



تسهیم عواید برای هر موقعیت به طراحی مخصوص به خود نیاز دارد و از یک طرح واحد در تمامی شرایط نمی‌توان استفاده نمود. در ادامه چند نمونه از مواردی که قابلیت به کارگیری این مکانیسم در کشور را دارند ارائه می‌شود:

- در حال حاضر در صورتی که دستگاهی بودجه اختصاص یافته شده خود را تا انتهای سال مصرف ننماید، مطابق با قوانین باید این بودجه به خزانه برگردانده شود. این قانون موجب می‌شود تا در صورت وجود منابع مازاد در بودجه دستگاه، انگیزه برای ایجاد مخارج اضافی در انتهای سال وجود داشته باشد. با استفاده از مکانیسم تسهیم عواید و منتفع کردن دستگاه و مدیران از بودجه باقی مانده در انتهای سال می‌توان از این اتفاق ناخوشایند جلوگیری نمود.

- واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که باید توسط سازمان برنامه انجام گیرد تاکنون با مشکلاتی همراه بوده است. با به کارگیری مکانیسم تسهیم عواید مناسب می‌توان انگیزه واگذاری این طرح‌ها به بخش خصوصی توانمند را افزایش داده و این امر را تسریع کرد.

- بهره‌گیری از خدمات فناوری اطلاعات که در قانون دولت الکترونیک دنبال می‌شود می‌تواند موجب بهره‌وری بالاتر نظام اداری دستگاه‌های دولتی شود. با به کارگیری مکانیسم تسهیم عواید می‌توان پیمانکار بخش خصوصی و بخش دولتی مورد نظر را در جهت حرکت به سمت دولت الکترونیک سوق داد.

- مثال دیگر در این باره به کارگیری مکانیسم تسهیم عواید برای تغییر نوع نیروگاه‌های گازی به سیکل ترکیبی است. به طوری که عواید حاصل از افزایش راندمان نیروگاه‌ها بین مالک نیروگاه و پیمانکار بهبوددهنده عملکرد نیروگاه تقسیم شود.

- توسعه حمل‌ونقل عمومی نیز می‌تواند با استفاده از این مکانیسم دنبال شود. با بهره‌مندی تمامی طرفین درگیر (شامل دولت و شهرداری) در این امر از عواید حاصل شده انگیزه لازم برای هماهنگی و حرکت در جهت توسعه حمل‌ونقل عمومی را ایجاد نمود.

۸. بهبود شفافیت بودجه‌ای

یکی از محورهای مهمی که در ارائه لایحه بودجه لازم است مدنظر قرار گیرد، شفافیت لایحه بودجه و ارقام مندرج در آن است. عدم شفافیت در بودجه عملاً مانع تحقق صلاحیت‌های تصویبی و نظارتی مجلس شورای اسلامی در فرآیند بودجه‌ریزی می‌شود. اهم مواردی که در این رابطه می‌بایست مدنظر قرار گیرند عبارتند از:

۱. براساس اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی، لازم است همه اعداد و ارقام بودجه در سقف بودجه لحاظ گردد. به عبارت دیگر، تمام اعداد و ارقامی که به نوعی منابع و مصارف دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد باید در سرجمع بودجه منعکس شود.
۲. ردیف‌هایی که در آن وجوه متمرکزی درج شده‌اند و در عمل بین مصارف متعدد، هزینه خواهند شد حذف شوند. همانند برخی ردیف‌های متفرقه که ناظر بر سرجمع اعتبارات طرح‌های مندرج در جداول ۱۹ و ۲۰ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ هستند، یا ردیف‌هایی که در جداول ۸ یا ۹ قانون مزبور برای دستگاه‌های اجرایی دارای کد اصلی ردیف بودجه، تعبیه شده‌اند.
۳. درباره اعتبارات ردیف‌های متفرقه، ضمن ضرورت شفاف‌سازی مجوزهای مختلف مالی جهت پیش‌بینی اعتبار در ردیف‌های درج‌شده، لازم است ردیف‌هایی که دستگاه یا محل مصرف آنها مشخص نیست حذف شده و همه آنها ذیل دستگاه و محل مصرف مربوطه - تحت عنوان کد فرعی - درج شوند. از همه مهمتر، دستگاه‌ها یا شرکت‌هایی که به دلایل مختلف بودجه آنها سربه‌سر لحاظ شده است (همانند شرکت‌های آب و فاضلاب و برق‌های منطقه‌ای) نباید در ردیف‌های متفرقه کمک‌زیان دریافت نمایند.
۴. درباره استفاده از سازوکارهای تهاتری مانند اعطای رایگان قیر، بنزین یا نفت (مقرر در بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۹۶)، لازم است ترتیبات شفاف‌تری ناظر بر تعیین مبلغ تهاتر این موارد و منحصر کردن استفاده از این سازوکار در موارد تعیین شده در لایحه بودجه لحاظ گردد.

منابع و مأخذ

1. Federal Government Gainsharing Systems in Environment of Retrenchment/ Michael R. Dulworth and Brian L. Usilaner/ National Productivity Review, Spring 1987.
2. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/performance-management-cycle/rewarding/awards-recognize-travel-savings/>.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۵۸۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور الزامات تصمیم‌گیری (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)
تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدتقی فیاضی، داریوش ابوحمز
همکاران: محمدرضا عبداللهی، میثم پیله‌فروش، توحید آتشبار، سیدعباس پرهیزکاری، محمدحسین معماریان
ناظران علمی: محمد قاسمی، سیدمحمدهادی سبحانیان
متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات
ویراستار تخصصی: _____
ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی:

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۹/۷