

شماره چاپ: ۷۶۰

شماره ثبت: ۳۴۸

دوره دهم - سال دوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۶۲۶

آذر ماه ۱۳۹۶

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۵	مقدمه	۵
۶	۱. تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی کشور	۶
۶	۱-۱. رشد اقتصادی	۶
۷	۱-۲. اشتغال	۷
۷	۱-۳. تورم	۷
۸	۱-۴. نرخ ارز	۸
۸	۲. تصویری از منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه و منابع قابل تصمیم‌گیری در سال ۱۳۹۷	۸
۸	۲-۱. تصویر منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	۸
۱۱	۲-۲. منابع قابل تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	۱۱
۱۴	۳. تبیین مهمترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	۱۴
۱۴	۳-۱. استفاده از منابع نفتی، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی	۱۴
۱۸	۳-۲. نحوه اجرای هدفمندی یارانه‌ها	۱۸
۲۰	۳-۳. افزایش قیمت حامل‌های انرژی	۲۰
۲۱	۳-۴. اشتغال	۲۱
۲۲	۳-۵. حجم انتشار اوراق مالی	۲۲
۲۶	۳-۶. طرح‌های عمرانی و مشارکت بخش خصوصی	۲۶
۲۶	۳-۷. درآمدها و اعتبارات استانی	۲۶
۲۹	۳-۸. تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده	۲۹
۳۰	۳-۹. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد	۳۰
۳۲	نتیجه‌گیری و جمع‌بندی	۳۲



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور
۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری
(ویرایش اول)

چکیده

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اجزای اصلی تشکیل‌دهنده منابع عمومی دولت عبارتند از منابع حاصل از نفت ۱۰۱ هزار میلیارد تومان، درآمدهای مالیاتی ۱۲۸ هزار میلیارد تومان، استقراض از بخش خصوصی ۳۹ هزار میلیارد تومان، برداشت از صندوق توسعه ملی ۲۱ هزار میلیارد تومان و سایر منابع درآمدی حدود ۶۹ هزار میلیارد تومان.

۲. در سمت مصارف نیز اعتبارات هزینه‌ای حدود ۲۷۶ هزار میلیارد تومان از مصارف را تشکیل می‌دهد که حدود ۲۰۴ هزار میلیارد تومان از آن صرف حقوق و دستمزد کارکنان فعلی و مستمری بازنشستگان می‌شود. به علاوه حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان صرف اعتبارات عمرانی و حدود ۳۱ هزار میلیارد تومان صرف اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی‌های دولت) خواهد شد.

۳. این تصور که در زمان تهیه لایحه بودجه در دولت یا تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، می‌توان در خصوص 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. با فرض محقق شدن منابع نفتی و غیرنفتی و همچنین با فرض کنترل هزینه‌های جاری در سطح سال ۱۳۹۶ و با توجه به لزوم بازپرداخت بدهی‌های سررسید شده در سال ۱۳۹۷، در مجموع حدود ۲۳ هزار میلیارد تومان به عنوان منابع قابل تصمیم‌گیری باقی می‌ماند. این منابع در لایحه، در عمل صرف افزایش ده درصدی حقوق کارمندان و بازنشستگان و افزایش هزینه‌های ضروری نسبت به سال قبل شده است. بدین ترتیب در عمل منابع لازم برای طرح‌های عمرانی از طریق برداشت ۲۱ هزار میلیارد تومان از صندوق توسعه ملی و انتشار انواع اوراق تعهدزا به میزان حدود ۳۹ هزار میلیارد تومان تامین شده است.

۴. مهمترین محورهایی که لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به آنها پرداخته و لازم است مجلس شورای اسلامی در رابطه با آنها تصمیم‌گیری کند عبارتند از: برداشت از صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی در ردیف‌های بودجه‌ای، نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۷، درخواست افزایش قیمت حامل‌های انرژی و نحوه مصرف منابع حاصل از آن، میزان انتشار اوراق تعهدزا توسط دولت، نحوه مشارکت

بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی و تمدید مهلت اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده و نحوه اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.

۵. استفاده از منابع نفتی، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی

– با فرض قیمت نفت حدود ۵۵ دلار، صادرات ۲/۵۳ میلیون بشکه در روز نفت خام و میعانات گازی و فروش داخلی ۱۰۰ هزار بشکه در روز میعانات گازی (با تخفیف ۵ درصدی نسبت به صادرات) درآمدهای نفتی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۱۰۱۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که به‌نظر می‌رسد قابل تحقق خواهد بود.

– در لایحه بودجه، رقم ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از محل «افزایش نرخ ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی» در ردیف ۱۶۰۱۳۹ جدول ۵ ماده واحده ذیل درآمدهای متفرقه در نظر گرفته شده است. از آنجا که ماهیت این منابع نفت است، یا باید حذف شود یا ذیل منابع نفتی به ردیف ۲۱۰۱۱۲ جدول ۵ ماده واحده منتقل شود.

– در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفت خام و میعانات گازی (مطابق ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه) ۳۲ درصد تعیین شده است (که حدود ۱۶ میلیارد دلار خواهد شد). این مبلغ به‌صورت ماهیانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود. البته در تبصره «۴» برای حدود ۶ میلیارد دلار از منابع صندوق درخواست برداشت شده است. بر این اساس می‌توان گفت عملاً تنها ۲۰ درصد منابع نفتی به صندوق واریز خواهد بود.

– در تبصره‌های «۴»، «۱۸» و «۱۹» لایحه بودجه در مجموع اجازه سپرده‌گذاری بیش از ۲۵۸ هزار میلیارد ریال از منابع صندوق و پرداخت تسهیلات به‌صورت ریالی داده شده است.

– در بند «ب» تبصره «۱» لایحه، پیشنهاد شده در صورت افزایش ماهیانه منابع نفتی دولت نسبت به یک‌دوازدهم مبالغ مندرج در ردیف‌های ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹، مازاد حاصله پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و سهم شرکت ملی نفت ایران، به ردیف ۲۱۰۱۱۲ واریز شود. این امر بر خلاف ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه و به معنای تعطیلی عملی حساب ذخیره ارزی (موضوع ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه) است.

– در بند «ج» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۳۹۷، پیش‌بینی شده است «چنانچه منابع دولت از محل صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال ۱۳۹۷ کمتر از ۱۰۱۰ هزار میلیارد ریال شود، به دولت اجازه داده می‌شود از محل حساب ذخیره ارزی برای تأمین مابه‌التفاوت حاصل شده اقدام کند». در ردیف ۲۱۰۱۱۱ نیز با درج عدد ۱ زمینه برای برداشت مورد نظر فراهم شده است. در واقع این ردیف به شکل فعلی بدین معناست که در صورت کاهش قیمت و یا مقدار صادرات نفت، دولت بتواند از منابع حساب ذخیره ارزی (در صورت وجود)، منابع مورد نظر از صادرات نفت در سال ۱۳۹۷ را تحقق ببخشد



بدون آنکه نیازی به مجوز مجلس داشته باشد. به بیان دیگر این حکم به نوعی به معنای ارائه متمم بودجه در حین تصویب بودجه است.

۶. نحوه اجرای هدفمندی یارانه‌ها

— علیرغم تصریح ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه به درج «کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» تنها سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بودجه ارائه شده است.

— در حال حاضر بالغ بر ۴۱۰ هزار میلیارد ریال بابت یارانه نقدی و غیرنقدی پرداخت می‌شود. در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به ۲۳ هزار میلیارد تومان کاهش یابد که به معنای حذف حدود ۳۳ میلیون نفر از دریافت یارانه نقدی است.

۷. تصمیم به افزایش قیمت حامل‌های انرژی

— براساس مفاد تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به دولت اجازه داده خواهد شد تا به منظور اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد و اشتغال حمایتی، بتواند از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۷ نسبت به قیمت این حامل‌ها در ابتدای سال ۱۳۹۶ منابعی به‌دست آورد و این منابع را تا سقف ۱۷۴ هزار میلیارد ریال به شکل وجوه اداره شده یا یارانه سود و ترکیب با منابع صندوق توسعه ملی و تسهیلات بانکی در جهت حمایت از طرح‌های تولید، اشتغال و آموزش و کمک به کاروزی جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی پرداخت کند. لازمه تحقق این رقم افزایش حداقل ۲۰ درصدی قیمت همه حامل‌هاست.

۸. اشتغال

— در مجموع در لایحه مبلغ ۶۷۴ هزار میلیارد ریال جهت تسهیلات برای اشتغال در نظر گرفته شده است که بخشی از منابع آن از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی خواهد بود. با توجه به آثار رکودی (و در نتیجه بیکاری) حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی این سیاست قدری متناقض به نظر می‌رسد. به علاوه نسبت این برنامه اشتغال‌زایی با برنامه فعلی دولت تحت عنوان برنامه اشتغال فراگیر چیست؟ همچنین محور قرار گرفتن سازمان برنامه و بودجه در تهیه و تدوین آیین‌نامه و غفلت از نقش شورای عالی اشتغال قابل تأمل است.

۹. انتشار اوراق مالی

— در تبصره «۵» لایحه بودجه اجازه انتشار انواع اوراق به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها داده شده است. در مجموع در این تبصره دولت اجازه انتشار اوراق مالی معادل ۴۳۵ هزار میلیارد ریال را درخواست کرده است. این در حالی است که در جداول لایحه بودجه برای واگذاری اوراق مالی مبلغ ۳۸۵ هزار میلیارد ریال درج شده است. دلیل این اختلاف ۵۰ هزار میلیارد ریالی با ارقام مستخرج از تبصره‌ها، درج عدد (۱) در ردیف ۳۱۰۱۰۷ جدول ۵ برای اوراقی است که به منظور پرداخت اصل و سود اوراق

سررسید شده در سال ۱۳۹۷ منتشر خواهند شد. که این امر سقف بودجه را معادل ۵۰ هزار میلیارد ریال کمتر از واقع نشان می‌دهد.

– در لایحه بودجه در جدول مربوط به تملک دارایی‌های مالی، ۲۳۰ هزار میلیارد ریال برای بازپرداخت «اصل» اوراق مالی و بیش از ۷۰ هزار میلیارد ریال برای بازپرداخت «سود» اوراق سررسید شده در نظر گرفته شده است. لذا در مجموع می‌توان گفت دولت حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال برای بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت سررسید شده در سال ۱۳۹۷ در نظر گرفته است.

– بر مبنای بند «پ» ماده (۱) قانون رفع موانع تولید، دولت مکلف به ارائه جدول بدهی‌های خود در لوائح بودجه سنواتی است که در لایحه بودجه چنین جدولی ارائه نشده است. این جدول از آن جهت حائز اهمیت است که پایه اجرای ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه است که بر مبنای آن «نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی تا سقف ۴۰ درصد مجاز دانسته شده است» و کنترل آن زمانی امکانپذیر است که اطلاعات مزبور در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

– با توجه به افزوده شدن حجم اوراق منتشر شده توسط دولت، حجم بدهی‌های دولت رو به تزاید بوده که این امر پایداری مالی دولت را به خطر می‌اندازد.

۱۰. طرح‌های عمرانی و مشارکت بخش خصوصی

– در لایحه بودجه (تبصره «۱۹») دولت روشی را برای مشارکت بخش خصوصی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای اتمام طرح‌های عمرانی پیش‌بینی کرده است که با توجه به اینکه بحث مشارکت عمومی - خصوصی نیازمند یک قانون مستقل و جامع بوده و همچنین با توجه به اینکه لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در دولت در حال نهایی شدن است، به نظر می‌رسد تبصره مذکور نمی‌تواند راهگشا باشد.

۱۱. درآمدها و اعتبارات استانی

– از مجموع منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به مبلغ ۳،۶۸۰ هزار میلیارد ریال، حدود ۷۵ درصد سهم منابع ملی (معادل ۲،۷۴۰ هزار میلیارد ریال) و حدود ۲۵ درصد (معادل ۹۴۰ هزار میلیارد ریال) درآمدهای استانی است. در طرف مصارف از میان مجموع مصارف عمومی، حدود ۸۲ درصد سهم مصارف ملی (معادل ۳،۰۲۰ هزار میلیارد ریال) و ۱۸ درصد سهم مصارف استانی (معادل ۶۶۰ هزار میلیارد ریال) است.

– در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مصارف استانی نسبت به سال ۱۳۹۶ حدود ۱۸۰ درصد افزایش یافته است. همچنین سهم اعتبارات استانی از ۶/۷ درصد مصارف عمومی به ۱۸ درصد افزایش یافته است.

– دلیل عمده افزایش ۲۹۲ درصدی اعتبارات استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ انتقال ردیف سه دستگاه آموزش پرورش، بنیاد شهید و سازمان‌های برنامه و بودجه



استان‌ها از جدول بودجه دستگاه‌های ملی (جدول ۷) به جدول بودجه استانی (جدول ۱۰) است. از مجموع ۶۶۰ هزار میلیارد ریال اعتبارات استانی، ۳۳۱ هزار میلیارد آن مربوط به دستگاه آموزش و پرورش، ۱۱۴ هزار میلیارد ریال مربوط به دستگاه بنیاد شهید و ۲/۹ هزار میلیارد ریال مربوط به سازمان‌های برنامه و بودجه استانی است و در مجموع ۶۸ درصد اعتبارات استانی به‌خاطر انتقال سه دستگاه مذکور است که این امر لزوماً به معنای سپردن اختیارات بیشتر جهت تصمیم‌گیری در مورد منابع در استان‌ها نیست.

۱۲. تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش‌افزوده

با توجه به اتمام مهلت اجرای آن براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و با توجه به احتمال نبود فرصت کافی برای تصویب لایحه ارزش‌افزوده تا پایان سال، دولت در بند «ب» تبصره «۶» مجوز تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش‌افزوده را تا زمان تصویب قانون جدید درخواست کرده است. با توجه به وجود مزیت‌های متعدد در اجرای مالیات بر ارزش‌افزوده در مقابل دشواری‌ها و کاستی‌های سایر روش‌ها مانند اجرای مالیات بر فروش در حلقه آخر، تصویب این بند از تبصره ماده (۶) ضروری به‌نظر می‌رسد.

۱۳. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

تبصره «۲۰» لایحه بودجه ۱۳۹۷ پیرامون اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است. این تبصره علیرغم آنکه از جهاتی تکامل یافته‌تر از مفاد احکام و تبصره‌های مشابه در سال‌های گذشته است، اما اجرای آن مستلزم پاسخ به پرسش‌های زیر و رفع ابهامات مهمی درباره نحوه اجرای آن است. نحوه تفریغ بودجه و تهیه گزارش‌های عملکرد با وجود افزایش مهلت خرج دستگاه‌ها به دو سال، نحوه تعیین قیمت تمام شده (که بر مبنای تفاوت آن با تفاوت آن با هزینه قطعی به کارکنان پرداختی انجام خواهد شد) و ابهام در نحوه سنجش واحدهایی که باید بر اساس شاخص‌های کیفی ارزیابی شوند از جمله مهمترین ابهامات در نحوه اجرای تبصره پیشنهادی است.

مقدمه

دولت‌ها در ایران همانند سایر کشورها وظایف مهمی را در حوزه ارائه کالا و خدمات عمومی بر عهده دارند. سالیانه میلیون‌ها نفر از مردم از خدمات بهداشتی و درمانی عرضه شده توسط دولت استفاده می‌کنند. میلیون‌ها دانش‌آموز و دانشجو در مدارس و دانشگاه‌های دولتی تحصیل می‌کنند، دولت امنیت را در مرزها برقرار می‌کند و امنیت شهری و داخلی را تأمین می‌کند و ده‌ها کالا و خدمت عمومی دیگر به مردم عرضه می‌شود. علاوه بر این در ایران تأمین عمده تسهیلات عمومی مانند آب و برق و گاز و فرآورده‌های نفتی و اجرای طرح‌های عمرانی در حوزه‌های مختلف توسط دولت صورت می‌گیرد. البته درباره کمیت و به ویژه کیفیت و هزینه کالاها و خدمات عمرانی ارائه شده مباحث مهمی توسط مردم و

کارشناسان مطرح است. دولت برای تأمین هزینه‌های این کالاها و خدمات مالیات‌های مختلفی دریافت می‌کند و از درآمدهای ناشی از منابعی مانند نفت و گاز استفاده می‌کنند. بودجه کل کشور تصویری سالیانه از جریان عظیم فوق را به نمایش می‌گذارد.

در عین حال باید توجه داشت که آثار هر تصمیمی در دولت به دوره بعدی منتقل می‌شود و به عبارت دیگر دولتی که در هر مقطع زمانی مشخص قوه مجریه را در اختیار می‌گیرد وارث آثار همه تصمیم‌های مناسب و در مواردی اشتباه اتخاذ شده توسط دولت‌ها در دوره‌های قبل است. افزایش هزینه‌های جاری کشور، افزایش بدهی‌های دولت، وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از نفت، انبوه طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و غیره، ویژگی‌های نامطلوب بودجه و عمدتاً ناشی از ساختار بودجه‌ریزی کشور هستند که در لایحه بودجه ۱۳۹۷ نیز تداوم یافته‌اند. در عین حال لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بر خلاف لوایح بودجه سنوات اخیر، حاوی تصمیمات مهمی است که از سوی دولت اتخاذ شده است و لازم است با دقت و با در نظر گرفتن مصالح کلان کشور در مجلس شورای اسلامی بررسی شود. در این گزارش تلاش شده است ضمن ارائه تصویری از وضعیت متغیرهای کلان اقتصادی و ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، مهمترین محورهای لایحه بودجه پیشنهادی دولت تبیین شود. در پایان مهمترین موضوعاتی که لازم است در مجلس شورای اسلامی بر روی آن تصمیم‌گیری شود، ارائه شده است.

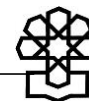
براین اساس پس از مقدمه در بخش اول به وضعیت متغیرهای کلان اقتصادی اشاره شده است. در بخش دوم تصویری از منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه و منابع قابل تصمیم‌گیری در سال ۱۳۹۷ ارائه شده است. بخش سوم به تبیین مهمترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اختصاص یافته است و در بخش پایانی جمع‌بندی مشتمل بر محورهای اساسی که لازم است مورد توجه مجلس شورای اسلامی قرار گیرد ارائه 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 تصویب لایحه بودجه از اهمیت بسزایی برخوردار است. در ادامه وضعیت برخی از مهمترین این متغیرها تشریح شده است.

۱-۱. رشد اقتصادی

برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس از رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۶ حکایت از رشد حدود ۴/۱ درصدی دارد. بر این اساس رشد ۱۲/۵ درصدی سال ۱۳۹۵ (طبق اعلام بانک مرکزی) که بیشتر تحت تأثیر رشد



صادرات نفت بوده است در سال جاری دور از دسترس است.^۱

۱-۲. اشتغال

آخرین گزارش مرکز آمار ایران از وضعیت اشتغال کشور مربوط به بهار سال ۱۳۹۶ است. 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، حدود 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 افراد در سن کار و مشاغل موجود از مهمترین ویژگی‌های بازار کار در ایران است. در مجموع طی سال‌های آتی اقتصاد ایران نیازمند ایجاد مشاغل متناسب با نیروی کار جوان، تحصیلکرده، در ابعاد بسیار وسیع و به خصوص در استان‌های غربی کشور است. این مهم باید به‌طور ویژه مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد.

۱-۳. 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 شهریور ماه ۱۳۹۶ برابر ۹/۹ درصد بوده است و 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 تهدیدهای 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)، به‌رغم نرخ تورم پایین طی این دوره، حکایت از پتانسیل بروز تورم بالا در اقتصاد کشور دارد؛ تورمی که به سبب بالا بودن نرخ بهره حقیقی و کاهش سرعت گردش پول، تا کنون 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

۱. صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز نرخ رشدی بین ۲/۵-۴ درصد را برای سال ۲۰۱۷ پیش‌بینی کرده‌اند.

و سرباز کردن بحران است، ثانیاً حجم نقدینگی موجود در صورت کاهش نرخ سود، توانایی ایجاد جهش تورمی (در اثر هجوم نقدینگی به بازارهای دارای نظیر ارز، طلا و مسکن) را داراست.

۴-۱. نرخ ارز

یکی از مهمترین مسائل در بودجه‌ریزی کشور که به مسئله وابستگی بودجه به نفت نیز مرتبط است، نرخ ارز محاسباتی بودجه است. به این ترتیب که با توجه به ریالی لحاظ شدن درآمدهای نفتی در بودجه عمومی، درآمدهای نفتی تابعی از دو متغیر درآمد دلاری نفت و نرخ ارز است. این موضوع باعث شده است در دوره‌هایی که به هر دلیلی قیمت یا میزان فروش نفت و در نتیجه درآمد دلاری نفت کاهش یافته است، 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. یکی جلوگیری از وقوع مجدد هر نوع جهش ارزی و دیگری 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.

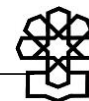
به علاوه محاسبات انجام شده نشان می‌دهد درصد واردات کالاهایی که ارز مبادله‌ای به آن‌ها تعلق می‌گیرد نسبت به کل واردات کمتر از ۸ درصد است. از طرف دیگر شکاف نرخ ارز بازار و نرخ ارز مبادله‌ای در فصل دوم سال ۱۳۹۲ - زمان راه‌اندازی اتاق مبادله ارزی - بیش از ۳۷ درصد بوده است و در طی این دوران این شکاف روند 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، قاعداً نباید حذف ارز مبادلاتی شوک قابل توجهی بر بازار ارز وارد کند.^۱

۲. تصویری از منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه و منابع قابل تصمیم‌گیری در سال ۱۳۹۷

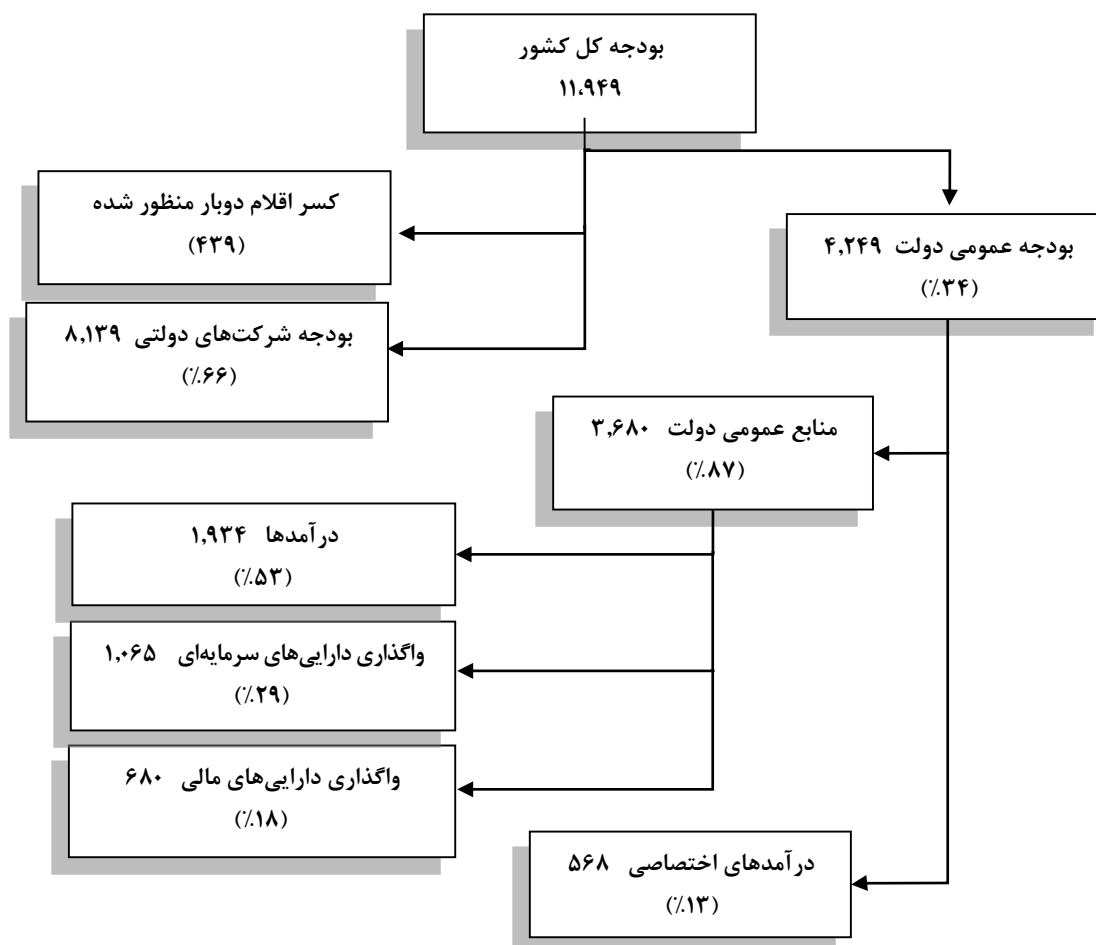
۲-۱. تصویر منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

در نمودار ۱ و جدول ۱ ضمن ارائه تصویری از ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به مقایسه این ارقام با ارقام متناظر در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به تفکیک منابع و مصارف پرداخته شده است.

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



نمودار ۱. تصویر کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)



توضیح: اعداد داخل پرانتز سهم از است.

جدول ۱. تصویر کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)

منابع	قانون سال ۱۳۹۶	لایحه سال ۱۳۹۷	رشد (درصد)	سهم از منابع عمومی (درصد)	مصارف	قانون سال ۱۳۹۶	لایحه سال ۱۳۹۷	رشد (درصد)	سهم از مصارف عمومی (درصد)
درآمدها	۱۷۴۱	۱۹۳۴	۱۱/۱	۵۳	هزینه‌ها	۲۵۳۸	۲۷۶۴	۸/۹	۷۵
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱۹۰	۱۰۶۵	-۱۰/۵	۲۹	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۱۴	۶۰۴	-۱۵/۴	۱۶
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۳۷	۶۸۰	۲۶/۶	۱۸	تملك دارایی‌های مالی	۲۱۶	۳۱۱	۴۴/۰	۸
جمع منابع عمومی دولت	۳۴۶۸	۳۶۸۰	۶/۱	۱۰۰	جمع مصارف عمومی دولت	۳۴۶۸	۳۶۸۰	۶/۱	۱۰۰

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

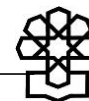
همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، بودجه کل کشور حدود ۱۱,۹۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که حدود یک‌سوم آن را بودجه عمومی و دوسوم آن را بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها تشکیل می‌دهد. منابع بودجه عمومی کشور حدود ۴,۲۴۹ هزار میلیارد ریال است که حدود ۳,۶۸۰ هزار میلیارد ریال آن را منابع عمومی دولت و حدود ۵۶۸ هزار میلیارد ریال آن را درآمدهای اختصاصی تشکیل می‌دهد. منابع بودجه عمومی (۴,۲۴۹ هزار میلیارد ریال) از سه جزء درآمدها (۱,۹۳۴ هزار میلیارد ریال)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۱,۰۶۵ هزار میلیارد ریال) و واگذاری دارایی‌های مالی (۶۸۰ هزار میلیارد ریال) که عمدتاً استقراض و فروش دارایی‌های مالی مانند سهام شرکت‌هاست، تشکیل شده است. در جدول ۲ ارقام منابع و مصارف عمومی دولت به تفکیک اجزای اصلی آن ارائه شده است.

جدول ۲. اقلام اصلی منابع و مصارف عمومی دولت (هزار میلیارد ریال)

مصارف	منابع
۲۷۶۴	۱۰۱۰
۱. اعتبارات هزینه‌ای	۱. منابع حاصل از نفت و گاز
۲۰۴۲	۱۲۸۷
حقوق و دستمزد و مستمری بازنشستگی	۲. درآمدهای مالیاتی
۱۰۶۲	۵۹۵
کارکنان دولت (فصل اول)	۳. استقراض و برداشت از صندوق توسعه ملی
۹۸۰	۲۱۰
بازنشستگی (فصل ششم)	برداشت از صندوق توسعه ملی
۷۹	۳۸۵
پارانه‌ها (فصل چهارم)	استقراض
۷۰	۶۸۸
بازپرداخت سود اوراق	۴. سایر
۵۷۳	
سایر	
۶۰۴	
۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	
۱۹۳	
طرح‌های عمرانی ملی (پیوست ۱)	
۱۰۳	
طرح‌های عمرانی استانی	
۳۰۷	
ردیف‌های متفرقه	
۳۱۱	
۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	
۲۳۰	
بازپرداخت اصل اوراق	
۱۶	
بازپرداخت سایر بدهی‌ها	
۶۵	
سایر	
۳۶۸۰	۳۶۸۰
جمع مصارف	جمع منابع

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

توضیح: در لایحه ۱۰۰ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از مابه‌التفاوت نرخ ارز حامل‌های صادرات نفت و میعانات گازی در نظر گرفته شده که علیرغم ماهیت نفتی، در درآمدهای غیرنفتی درج شده است.



همان طور که از جدول ۲ ملاحظه می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ منابع حاصل از نفت ۱۰۱۰ هزار میلیارد ریال و منابع غیرنفتی ۲۵۷۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. مهمترین اقلام درآمدهای غیرنفتی عبارتند از: درآمدهای مالیاتی (۱۲۸۷ هزار میلیارد ریال)، سود سهام شرکت‌های دولتی (۱۶۰ هزار میلیارد ریال). همچنین دولت با انتشار و فروش اوراق مالی (۳۸۵ هزار میلیارد ریال) اقدام به استقراض از بخش خصوصی خواهد کرد.

در سمت منابع عمومی دولت لازم است به موارد زیر توجه شود:

- میزان استفاده از منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (با احتساب برداشت از منابع صندوق توسعه ملی) حکایت از وابستگی ۳۶ درصدی بودجه به نفت دارد. میزان این وابستگی در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۳۵/۲ درصد بوده است.

- در سال ۱۳۹۷، میزان استقراض دولت ۳۸۵ هزار میلیارد ریال (معادل ۱۰ درصد منابع عمومی) در نظر گرفته شده است که نسبت به ۳۴۵ هزار میلیارد ریال در سال گذشته ۱۱/۴ درصد رشد داشته است.

در سمت مصارف موارد قابل توجهی به شرح ذیل شایسته ذکر است:

- اعتبارات مربوط به رفاه اجتماعی (که عمدتاً مرتبط با پرداخت‌های دولت برای بازنشستگی است) در حال نزدیک شدن به اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان است. این امر به خاطر وابستگی کامل صندوق‌های بازنشستگی به بودجه دولت است. وضعیت امروز صندوق‌های بازنشستگی باعث شده است که در حال حاضر دولت نه تنها به کارکنان خود حقوق و دستمزد پرداخت می‌کند، بلکه پس از دوران بازنشستگی نیز پرداخت‌های دولت این بار با عنوان مستمری و بازنشستگی ادامه می‌یابد.

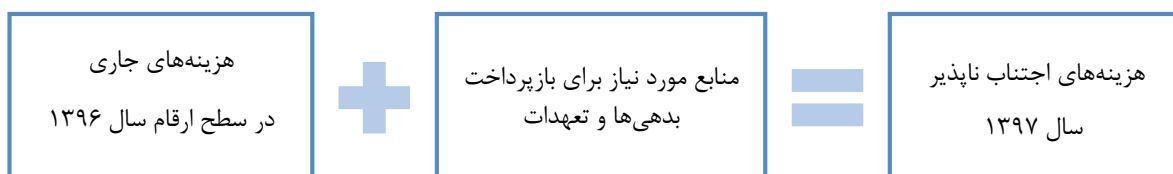
- موضوع مهم دیگر در سمت مصارف، وجود رقم قابل توجه ۷۰ هزار میلیارد ریالی برای پرداخت سود اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار است که سررسید آنها در سال ۱۳۹۷ می‌رسد. بخش عمده این هزینه مربوط به اوراقی است که در چند سال اخیر منتشر شده است.

۲-۲. منابع قابل تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

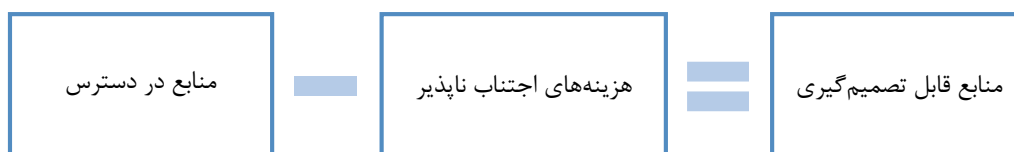
این تصور که در زمان تهیه لایحه بودجه در دولت یا تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، می‌توان در خصوص کل منابع و نحوه هزینه‌کرد آن تصمیم‌گیری کرد با واقعیت‌های بودجه‌ای همخوانی ندارد. در مقابل می‌توان گفت تنها بخش کوچکی از منابع عمومی می‌تواند در معرض بررسی و تصمیم‌گیری جدی قوه مجریه و قوه مقننه قرار 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 پرداخت‌ها 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 نمودارهای ۲ تا ۴ نحوه محاسبه منابع در دسترس، هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و منابع قابل تصمیم‌گیری به روشنی نشان داده شده است.

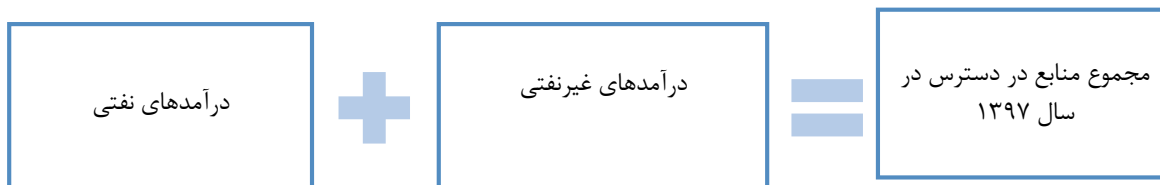
نمودار ۲. نحوه اندازه‌گیری هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر



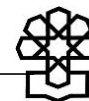
نمودار ۳. نحوه اندازه‌گیری منابع قابل تصمیم‌گیری



نمودار ۴. نحوه اندازه‌گیری مجموع منابع در دسترس



در جدول ۳ تلاش شده است صرف‌نظر از پیچیدگی‌های موجود درباره نحوه تخصیص منابع به مصارف، برآوردی تقریبی از منابع قابل وصول و مصارف اجتناب‌ناپذیر در سال ۱۳۹۷، میزان منابع قابل تصمیم‌گیری برای سال ۱۳۹۷ ارائه شد. بدین‌منظور هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر در سال ۱۳۹۷ از منابع قابل تحقق در این سال کسر شده و اعتبار باقی‌مانده، منابع قابل تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ خواهد بود.



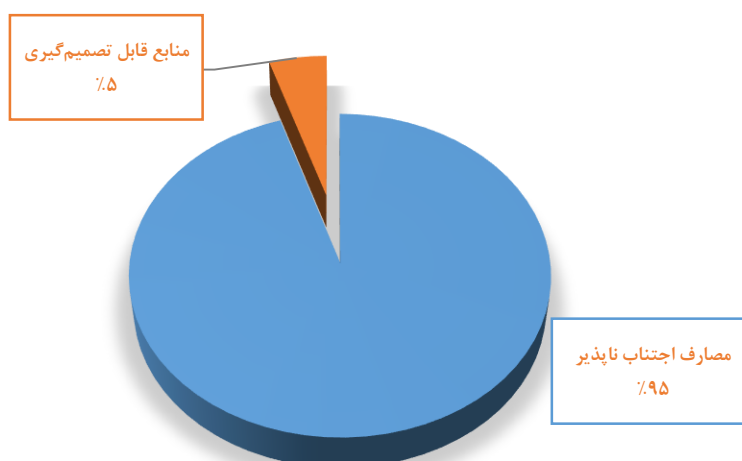
جدول ۳. منابع قابل تصمیم‌گیری در سال ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)

مبلغ	عنوان		مبلغ	عنوان	
۲۴۰۰	پیش‌بینی هزینه‌های جاری در سطح سال ۱۳۹۶	هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر	۱۰۱۰	منابع نفتی	منابع در دسترس
۳۱۶	بازپرداخت اصل و سود بدهی‌ها و تعهدات سررسید شده در سال ۱۳۹۷		۱۹۳۴	درآمدهای (غیرنفتی)	
۲۷۱۶	مجموع هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر		۲۹۴۴	مجموع منابع در دسترس	
۲۲۸	منابع لازم برای افزایش حقوق کارمندان و سایر هزینه‌های ضروری طرح‌های عمرانی		۲۲۸	منابع قابل تصمیم‌گیری (تفاضل منابع در دسترس و هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر)	
۶۰۰	اعتبارات عمرانی		۶۰۰	استفاده از صندوق توسعه ملی ۲۱۰ استقراض از بخش خصوصی ۳۹۰	

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

همان‌طور که در نمودار ۵ نیز قابل مشاهده است تنها برای حدود ۵ درصد از کل منابع عمومی امکان اتخاذ تصمیم از سوی قوه مجریه و قوه مقننه وجود داشته است.

نمودار ۵. سهم منابع اجتناب‌ناپذیر و قابل تصمیم‌گیری از بودجه عمومی



۳. تبیین مهمترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

در این قسمت به تبیین مهمترین محورها و سیاست‌هایی که از سوی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ گنجانده شده و لازم است در زمان بررسی و تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرند پرداخته شده است.

۳-۱. استفاده از منابع نفتی، صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی

درباره درآمدهای نفتی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ موارد ذیل شایسته ذکر است:

- درآمدهای نفتی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۱۰۱۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است (ردیف‌های ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ (سه درصد سهم مناطق، موضوع ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه)). این میزان درآمد با این مفروضات حاصل شده است: قیمت نفت حدود ۵۵ دلار، صادرات ۲/۵۳ میلیون بشکه در روز نفت خام و میعانات گازی، و فروش داخلی ۱۰۰ هزار بشکه در روز میعانات گازی (با تخفیف ۵ درصدی نسبت به صادرات).

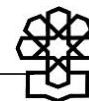
- با توجه به پیش‌بینی‌های بین‌المللی درباره قیمت نفت در سال آینده، به نظر می‌رسد این میزان درآمد قابل تحقق خواهد بود. البته محاسبات انجام شده نشان می‌دهد هر دلار کاهش قیمت نفت سبب کاهش بیش از ۲۰ هزار میلیارد ریال منابع بودجه خواهد شد.

- در لایحه بودجه، رقم ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از محل «افزایش نرخ ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی» در ردیف ۱۶۰۱۳۹ جدول ۵ ماده واحده ذیل درآمدهای متفرقه در نظر گرفته شده است. از آنجاکه ماهیت این منابع نفت است، یا باید حذف گردد یا ذیل منابع نفتی به ردیف ۲۱۰۱۱۲ جدول ۵ ماده واحده منتقل شود.

- ۱۴/۵ درصد از ارزش صادرات نفت خام و میعانات گازی (موضوع ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه) به شرکت ملی نفت ایران اختصاص یافته است که حدود ۷/۶ میلیارد دلار خواهد بود.

پیرامون پیش‌بینی‌های انجام شده برای برداشت از صندوق توسعه ملی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفت خام و میعانات گازی (مطابق ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه) ۳۲ درصد تعیین شده است (که حدود ۱۶ میلیارد دلار خواهد شد). این مبلغ به صورت ماهانه واریز و از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود. البته در تبصره «۴» برای حدود ۶ میلیارد دلار از منابع صندوق درخواست برداشت شده است. بر این اساس



می‌توان گفت عملاً تنها ۲۰ درصد منابع نفتی به صندوق واریز خواهد شد.

- براساس مفاد تبصره «۴» لایحه بودجه، مبلغ ۲۰۰ میلیون دلار (معادل ۷ هزار میلیارد ریال) برای صندوق نوآوری و شکوفایی و ۵/۸ میلیارد دلار (معادل ۲۰۳ هزار میلیارد ریال) بابت آبیاری تحت فشار، کم فشار و سامانه‌های نوین آبیاری، طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، تقویت بنیه دفاعی، مقابله با ریزگردها در کشور و رفع مشکل برق خوزستان، توسعه مکران، ساماندهی حمل‌ونقل عمومی، بهبود محیط زیست، آبخیزداری و ساماندهی پسماندهای کل کشور، کمک به ساماندهی بافت‌های فرسوده و بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله، حمل‌ونقل ریلی و کمک به تسویه بدهی پاداش پایان خدمت بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش منظور شده است که مغایر با بند ۳-۱۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی است.

- در تبصره‌های «۴»، «۱۸» و «۱۹» لایحه بودجه در مجموع اجازه سپرده‌گذاری بیش از ۲۵۸ هزار میلیارد ریال از منابع صندوق و پرداخت تسهیلات به صورت ریالی داده شده است:

- اعطای تسهیلات به مبلغ ۴۰ هزار میلیارد ریال برای خرید تجهیزات آزمایشگاه‌های تحقیقاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری؛ بند «ه» تبصره «۴»،

- اعطای تسهیلات ارزی به مقدار ۳۵۰ میلیون دلار (۱۲/۲۵ هزار میلیارد ریال) جهت انتقال آب کشاورزی به اراضی سیستان و بلوچستان؛ بند «ز» تبصره «۴»،

- اعطای تسهیلات ارزی به طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز بدون انتقال مالکیت به بخش‌های خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی و اختصاص به طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن، بدون سقف مشخص، براساس بند «ب» تبصره «۴»،

- اعطای تسهیلات ارزی برای طرح‌های توسعه‌ای شقوق مختلف حمل‌ونقل درون و برون‌شهری بدون انتقال مالکیت به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و یا تعاونی، بدون سقف مشخص، براساس بند «ج» تبصره «۴»،

- سپرده‌گذاری از منابع ارزی نزد بانک‌های عامل به منظور اعطای تسهیلات به میزان ۱۵۰ هزار میلیارد ریال جهت حمایت از طرح‌های تولیدی، اشتغال و آموزش و کمک به کارورزی جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی (تبصره «۱۸»)،

- در تبصره «۱۹» به دولت اجازه داده است ۱۰ درصد منابع ورودی صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷ در بانک‌های عامل سپرده‌گذاری شده و با ترکیب با منابع بانکی و وجوه اداره شده جهت تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های نیمه‌تمام و جدید اولویت‌دار استفاده شود. در نتیجه پیش‌بینی می‌شود حدود ۵۶ هزار میلیارد ریال از منابع صندوق به این امر اختصاص یابد.

در جدول ۵ انواع تکالیف بودجه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برای صندوق توسعه ملی به تفکیک

آورده شده است. نکته مهم آنکه طبق بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی می‌تواند نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌ها برای ارائه تسهیلات ریالی آن هم به بخش‌های خاص (کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی) سپرده‌گذاری شود. این رقم با توجه به منابع ورودی صندوق برای سال ۱۳۹۷ حدود ۱۱۲۰۰ میلیارد تومان می‌شود. این در حالی است که همان گونه که در جدول ۴ مشخص است جمع تسهیلات ریالی صندوق حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان در لایحه پیش‌بینی شده است.



جدول ۴. نحوه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

مبلغ	هدف یا توضیح	مبنای قانونی	انواع تکلیف‌های بودجه‌ای بر صندوق توسعه ملی
۲۰۰ میلیون دلار	جهت برداشت ۲۰۰ میلیون دلاری از صندوق برای شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات	بند «الف» تبصره «۴»	تعیین تکلیف به‌صورت بازگشت از منابع*
۵/۸ میلیارد دلار	اختصاص جهت ۱۱ طرح کلان به منظور تحقق اهداف برنامه ششم	بند «و» تبصره «۴»	
۶ میلیارد دلار یا ۲۱۰ هزار میلیارد ریال	جمع تعیین تکلیف به‌صورت بازگشت از منابع		
۴۰ هزار میلیارد ریال	جهت بروزرسانی آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و فناوری	بند «ه» تبصره «۴»	تعیین تکلیف به‌صورت ارائه تسهیلات با رقم مشخص
۳۵۰ میلیون دلار یا ۱۲/۲۵ هزار میلیارد ریال	جهت انتقال آب کشاورزی به اراضی سیستان و بلوچستان	بند «ز» تبصره «۴»	
۱۵۰ هزار میلیارد ریال	۱۵۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع صندوق توسعه ملی به منابع حاصل از افزایش قیمت انرژی (۱۷۴ هزار میلیارد ریال) و منابع بانک مرکزی اضافه شده و به طرح‌هایی مانند تولید و اشتغال و کمک به کارورزی جوانان اختصاص می‌یابد	بند «الف» تبصره «۱۸»	
۵۶ هزار میلیارد ریال	۱۰ درصد منابع ورودی صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۷ جهت تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های نیمه‌تمام و جدید اولویت‌دار اختصاص می‌یابد. با توجه به اینکه پیش‌بینی می‌شود ورودی صندوق حدود ۵۶۰ هزار میلیارد ریال باشد، ۱۰ درصد منابع این صندوق ۵۶ هزار میلیارد ریال است.	تبصره «۱۹»	
۲۵۸/۲۵ هزار میلیارد ریال**	جمع تعیین تکلیف به‌صورت ارائه تسهیلات با رقم مشخص		
ارائه تسهیلات به‌صورت ارزی	جهت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و نهادهای عمومی غیردولتی در بخش بالادستی نفت و گاز و اختصاص به طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن	بند «ب» تبصره «۴»	
ارائه تسهیلات به‌صورت ارزی	جهت سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها برای طرح‌های توسعه‌ای انواع مختلف حمل‌ونقل درون و برون‌شهری	بند «ج» تبصره «۴»	

* یعنی قرار نیست منابع استفاده شده در طرح‌های این تبصره پس داده شوند و به‌عنوان جزئی از منابع دولت در مورد آنها تصمیم‌گیری خواهد شد.

** اعتبار ارزی بند «ز» تبصره «۴» در جمع به صورت ریالی آورده شده است.

در رابطه با اجازه برداشت از حساب ذخیره ارزی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

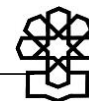
- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ پیشنهاد شده است که دولت بتواند در صورت افزایش نرخ ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی، مبلغ ۱۰۰ هزار میلیارد ریال منابع به‌دست آورد (ردیف ۱۶۰۱۳۹). همچنین، در بند «ب» تبصره «۱» لایحه، پیشنهاد شده در صورت افزایش ماهانه منابع نفتی دولت نسبت به یک‌دوازدهم مبالغ مندرج در ردیف‌های ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹، مازاد حاصله پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و سهم شرکت ملی نفت ایران، به ردیف ۲۱۰۱۱۲ واریز شود. این در حالی است که طبق ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه و جدول ۴ قانون مذکور، بانک مرکزی موظف است تا سقف ریالی در نظر گرفته شده (که برای سال ۱۳۹۷ معادل ۱۰۷۳ هزار میلیارد ریال است) ارزهای خارجی را به ریال تبدیل و مازاد آن را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید. در واقع این پیشنهاد به معنای تعطیلی عملی حساب ذخیره ارزی (موضوع ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه) است.

- در بند «ج» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۳۹۷، پیش‌بینی شده است «چنانچه منابع دولت از محل صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال ۱۳۹۷ کمتر از ۱۰۱۰ هزار میلیارد ریال شود، به دولت اجازه داده می‌شود از محل حساب ذخیره ارزی برای تأمین مابه‌التفاوت حاصل شده اقدام کند». در ردیف ۲۱۰۱۱۱ نیز با درج عدد ۱ زمینه برای برداشت مورد نظر فراهم شده است. در واقع این ردیف به شکل فعلی بدین معناست که در صورت کاهش قیمت و یا مقدار صادرات نفت، دولت بتواند از منابع حساب ذخیره ارزی (در صورت وجود)، منابع مورد نظر از صادرات نفت در سال ۱۳۹۷ را تحقق بخشد بدون آنکه نیازی به مجوز مجلس داشته باشد. به بیان دیگر این حکم به نوعی به معنای ارائه متمم بودجه در حین تصویب بودجه است.

۳-۲. نحوه اجرای هدفمندی یارانه‌ها

چارچوب نحوه اجرای هدفمندی یارانه‌ها در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه تعیین شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نیز در تبصره «۱۴» به این موضوع پرداخته شده است. در رابطه با این تبصره موارد ذیل قابل ذکر است:

- عدم انطباق جدول دریافتی‌ها (منابع) و پرداختی‌ها (مصارف) مربوط به اجرای هدفمندی یارانه‌ها در لایحه ۱۳۹۷ با جدول هدفمندی که در قانون برنامه ششم توسعه به تصویب رسیده است. توضیح آنکه علیرغم تصریح ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه به درج «کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» در ستون دریافتی‌ها (در راستای افزایش شفافیت مالی اجرای هدفمندی و انضباط مالی کشور)، ولی آنچه در لایحه ذیل ستون دریافتی‌ها آورده شده است، صرفاً «خالص وجوه ناشی از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» که تنها سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها از



«کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها» می‌باشد. به بیان دیگر براساس حکم ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، دولت موظف است به منظور ایجاد شفافیت و امکان نظارت، همه منابع حاصل از فروش داخلی نفت خام، میعانات گازی، آب، برق و گاز طبیعی را در لایحه بودجه گزارش کرده و سهم سازمان هدفمندسازی را در ریف ۲۱۰۱۱۲ در قسمت منابع عمومی بودجه درج کند. با این کار اصل پنجاه و سوم قانون اساسی نیز اجرایی خواهد شد و اصل شفافیت بودجه نیز تا حدود زیادی تحقق می‌یابد.

- یکی از مسائل چالش‌برانگیز از آغاز اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تا امروز، نحوه توزیع منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی بوده است. این منابع در میان سه گروه شرکت‌های تولیدکننده (نظیر شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، شرکت گاز، شرکت توانیر)، مالیات بر ارزش افزوده و سازمان هدفمندی یارانه‌ها توزیع می‌گردد. چگونگی توزیع منابع میان سه گروه مذکور همواره با چانه‌زنی در دولت انجام شده و رویه مشخص و مدونی ندارد. همین شرایط در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ هم تکرار شده با این تفاوت که در بند «ج» تبصره «۱۴» شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت ملی گاز ایران موظف شده‌اند کلیه وجوه عمومی از جمله درآمد حاصل از فروش داخلی پنج فرآورده نفتی اصلی، سوخت هوایی و گاز طبیعی را از ابتدای سال ۱۳۹۷ به حساب متمرکز ریالی و ارزی به نام خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، واریز کنند. این در حالی است که برای حل این مسئله و به منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت در ماده (۳۹) قانون برنامه ششم مکلف گردیده است سهم هر یک از گروه‌های سه‌گانه فوق را در لایحه بودجه تعیین نماید که این تکلیف نیز در لایحه بودجه رعایت نشده است.

- نکته مثبت تبصره «۱۴» لایحه، شفافیت در سمت مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌هاست. مصارف سازمان هدفمندسازی مبلغ ۳۷۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که فقط ۲۳۰ هزار میلیارد ریال بابت پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارها اختصاص خواهد یافت. همچنین ۷۰ هزار میلیارد ریال به منظور کاهش فقر مطلق در خانوارهای هدف (موضوع ماده (۷۹) قانون برنامه ششم توسعه)، ۳۷ هزار میلیارد ریال بابت کاهش سهم هزینه‌های مستقیم سلامت مردم (موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)) و ۳۳ هزار میلیارد ریال بابت یارانه نان و خرید تضمینی گندم اختصاص خواهد یافت.

- در رابطه با میزان پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی توجه به این مهم ضروری است که در حال حاضر بالغ بر ۴۱۰ هزار میلیارد ریال بابت یارانه نقدی و غیرنقدی پرداخت می‌شود. رویه‌ای که البته با توجه به پرداخت یارانه یکسان به افراد نیازمند و غیرنیازمند با انتقادهای فراوانی روبرو بوده است. در راستای اصلاح این رویکرد در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به ۲۳ هزار میلیارد تومان کاهش یابد. این میزان کاهش در پرداخت یارانه نقدی با فرض عدم کاهش یارانه

۴۵,۵۰۰ تومان پرداختی به هر نفر، به معنای حذف حدود ۳۳ میلیون نفر از دریافت یارانه نقدی است. امکان‌پذیری این مهم با توجه به تجربیات گذشته کشور لازم است به دقت مورد بررسی قرار گیرد. لازم به ذکر است در سال ۱۳۹۳ فقط حدود ۲/۴ میلیون نفر از دریافت یارانه انصراف داده و تلاش‌های وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای شناسایی و حذف ثروتمندان در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ منجر به حذف حدود ۴ میلیون نفر شده است. در نتیجه در شهریور ۱۳۹۶ بیش از ۷۶ میلیون نفر یارانه نقدی دریافت کرده‌اند.

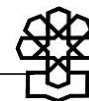
- موضوع دیگر در رابطه با این تبصره، تغییر نام سازمان هدفمندی یارانه‌ها به صندوق رفاه اجتماعی، اصلاح اساسنامه از جهت موضوع، ساختار و دیگر ابعاد به منظور انجام مأموریت جدید تحت نظر به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است.

۳-۳. افزایش قیمت حامل‌های انرژی

براساس مفاد تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۳۹۷ به دولت اجازه داده خواهد شد تا به منظور اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد و اشتغال حمایتی، بتواند از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۷ نسبت به قیمت این حامل‌ها در ابتدای سال ۱۳۹۶ منابعی به‌دست آورد و این منابع را تا سقف ۱۷۴ هزار میلیارد ریال به شکل وجوه اداره شده یا یارانه سود و ترکیب با منابع صندوق توسعه ملی و تسهیلات بانکی در جهت حمایت از طرح‌های تولید، اشتغال و آموزش و کمک به کارورزی جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی پرداخت نماید. در این رابطه توجه به نکات ذیل ضروری به‌نظر می‌رسد:

- رقم ۱۷۴ هزار میلیارد ریال که قرار است از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۷ به‌دست آید می‌تواند طی سناریوهای گوناگون محقق شود. براساس محاسبات انجام شده تحقق این رقم می‌تواند از طریق افزایش حداقل ۲۰ درصدی قیمت همه حامل‌ها انجام پذیرد. البته ممکن است، برخی از حامل‌ها از جمله بنزین و نفت گاز بیشتر و بقیه کمتر افزایش قیمت داشته باشند. هر یک از سناریوهای افزایش قیمت آثار مختلفی بر اقتصاد کلان و رفاه اقشار مختلف مردم خواهد گذاشت لذا تصمیم‌گیری در این رابطه باید با توجه به این ملاحظات انجام گیرد.

- استدلالی که معمولاً درباره ضرورت افزایش قیمت حامل‌های انرژی بیان می‌شود مصرف نابهینه و لزوم اصلاح الگوی مصرف این حامل‌ها در بخش مصرف خانگی و بخش تولید است. این در حالی است که استفاده از منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی برای مصارفی غیر از این موضوع محل مناقشه است.



۳-۴. اشتغال

یکی از موضوعاتی که تلاش شده است در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به آن پرداخته شده و منابع قابل توجهی به آن اختصاص یابد، موضوع اشتغال است. در این رابطه موارد زیر شایسته توضیح است:

- در تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اعتباراتی برای اشتغالزایی در نظر گرفته شده است که در مجموع ۶۷۴ هزار میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۷ جهت طرح‌های اشتغالزایی اختصاص یابد که شرح آن در جدول ۵ آورده شده است.^۳ با توجه به اختصاص منابع قابل توجه برای موضوع اشتغال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ لازم است این مهم به دقت مورد بررسی قرار گرفته و ضمن بررسی آثار اقتصاد کلان افزایش قیمت حامل‌ها (به عنوان یکی از منابع پیش‌بینی شده برای ایجاد اشتغال) ضمانت‌های اجرایی کافی برای تحقق اشتغال مورد نظر دیده شود.

جدول ۵. اعتبارات اختصاص یافته به طرح‌های اشتغالزایی (میلیارد ریال)

۱۷۴,۰۰۰	بند «الف» تبصره «۱۸»: از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی
۱۵۰,۰۰۰	جزء «الف-۱» تبصره «۱۸»: سپرده‌گذاری صندوق توسعه ملی در بانک‌ها
۳۲۴,۰۰۰	جزء «الف-۲» تبصره «۱۸»: از محل منابع بانکی
۶۷۴,۰۰۰	جمع

در رابطه با تبصره «۱۸» ملاحظات و ابهامات جدی قابل طرح است که در ادامه به برخی از آنها پرداخته شده است:

- ایجاد اشتغال با منابع ناشی از افزایش قیمت‌های حامل‌های انرژی می‌تواند رفتاری متناقض در ایجاد اشتغال قلمداد گردد. برخی محاسبات نشان می‌دهد که افزایش قیمت حامل‌های انرژی موضوع این تبصره موجب کاهش ۰/۷۵ تا یک درصدی رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۷ می‌شود که این کاهش رشد می‌تواند به کاهش ۳۶۰ تا ۴۸۰ هزار نفری اشتغال منجر شود.

- هدف از این تبصره اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی عنوان شده است. با این حال تاکنون برنامه‌ای تحت این عنوان توسط دولت ارائه نشده است و مشخص نیست که این منابع صرف برنامه‌های اشتغالزایی جاری دولت مثل برنامه اشتغال فراگیر خواهد شد یا برنامه‌های جدیدی برای اشتغالزایی به اجرا در خواهد آمد؟ به علاوه مشخص نیست شاخص ایجاد اشتغال اصولاً چیست؟ و چه مرجعی و براساس چه شاخصی این برنامه دولت را ارزیابی خواهد کرد؟

^۳ شایان ذکر است بنا بر قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری مبلغ ۱,۵۰۰ میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی برای اشتغالزایی استفاده خواهد شد. البته مشخص نیست از این مبلغ چه مقدار در سال ۱۳۹۶ و چه مقدار در سال ۱۳۹۷ برای اجرای طرح‌های مورد نظر استفاده خواهد شد.

- موضوع دیگر در این رابطه سازوکار عملی و ضمانت اجرایی ایجاد اشتغال با استفاده از منابع مذکور است. به نظر می‌رسد در این راستا بررسی تجربه اجرای سیاست بنگاه‌های زودبازده در سال ۱۳۸۵ خالی از فایده نباشد. برآیند آمار و ارقام و اطلاعات احصا شده در رابطه با تجربه مذکور حکایت از این دارد که سیاست اشتغال‌زایی دولت وقت در قالب گسترش طرح‌های زودبازده با موفقیت همراه نبود و میزان انحراف طرح مذکور از اهداف اشتغال‌زایی، بیش از ۶۰ درصد بوده است. به علاوه تا پایان سال ۱۳۹۰ تقریباً ۳۰ درصد از منابع و تسهیلات پرداخت شده به طرح‌های زودبازده بدون عملکرد بوده یا منحرف شده است.^۴

- در بند «۱۰» جزء «۳» سیاست‌های کلی برنامه ششم بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی تأکید شده است. در نتیجه هرگونه تعیین تکلیف برای صندوق در قوانین عادی خلاف سیاست‌های کلی نظام است، با این حال در جزء یک بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه، صندوق توسعه ملی ملزم به سپرده‌گذاری ۱۵۰ هزار میلیارد ریال از منابع ارزی آن صندوق در بانک‌های عامل برای اعطای تسهیلات به طرح‌های تولید و اشتغال شده است.

- مشخص نیست چرا سازمان برنامه در تهیه آیین‌نامه محور قرار گرفته است و از نقش شورای عالی اشتغال به عنوان نهاد قانونی و سیاست‌گذاری در امر بازار کار و اشتغال و ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی که هدایت برنامه‌های اشتغال دولت را به عهده دارد غفلت شده است.

۳-۵. حجم انتشار اوراق مالی

در تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مجوز انتشار انواع اوراق مالی به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها داده شده است. در جدول ۶ تصویری از ظرفیت‌های در نظر گرفته شده برای انتشار اوراق در لایحه بودجه ۱۳۹۷ ارائه شده است.

۴. ارزیابی و تحلیل عملکرد آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۲۶۷۸



جدول ۶. اوراق مجوز داده شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (ارقام به میلیارد ریال)

ناشر	نوع اوراق	موضوع انتشار	تضمین کننده	مبلغ
دولت	اوراق مالی اسلامی (ریالی-ارزی)	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها	دولت	۲۶۰,۰۰۰
دولت	اسناد خزانه اسلامی	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی، مابه‌التفاوت قیمت تضمینی محصولات با قیمت فروش، تادیه بدهی سازمان‌های بیمه سلامت و مطالبات تولید کنندگان برق	دولت	۹۵,۰۰۰
دولت	اسناد (اوراق) تسویه خزانه	تسویه بدهی‌های قطعی دولت تا پایان سال ۱۳۹۶ با مطالبات دولت (جمعی- خرجی)	-	۳۰,۰۰۰
دولت	اسناد خزانه اسلامی (با سررسید کمتر از یکسال)	استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور	دولت	۱۰۰,۰۰۰
دولت	اوراق مالی اسلامی	پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۷	دولت	۵۰,۰۰۰
شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته	اوراق مالی اسلامی (ریالی)	حداقل ۵۰٪ در قطارهای شهری	تضمین کننده ۵۰٪ از اوراق با موضوع قطار شهری دولت بوده و مابقی اوراق شهرداری‌ها هستند.	۸۰,۰۰۰
شرکت‌های دولتی وابسته به وزارت خانه‌ها، سازمان‌های دولتی دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، پارک‌های علم و فناوری	اوراق مالی اسلامی (ریالی)	اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی-اقتصادی-مالی	منتشر کننده	۷۰,۰۰۰
شرکت‌های تابعه وزارت نفت و صنعت	اوراق مالی اسلامی (ارزی-ریالی)	سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز با اولویت میدین مشترک و	منتشر کننده	۵۰,۰۰۰

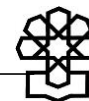
ناشر	نوع اوراق	موضوع انتشار	تضمین کننده	مبلغ
		طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای وزارت صنعت		
شرکت‌های تابعه وزارت نفت	اوراق مالی اسلامی (ریالی - ارزی)	بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده، تسهیلات بانکی و تضامین سررسید شده و بدهی‌های سررسید شده پیمانکاران بیع متقابل	منتشر کننده	۳ میلیارد دلار
مجموع اوراق ریالی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)				
مجموع اوراق ریالی انتشار یافته توسط دولت و شرکت‌های دولتی				
مجموع اوراق ریالی انتشار یافته توسط دولت (با سررسید بیش از یک سال)				
مجموع اوراق ریالی تضمین شده توسط دولت				

توضیح: با توجه به اینکه حداقل ۵۰٪ اوراق مرتبط با شهرداری‌ها باید به منظور تأمین مالی قطارهای شهری منتشر شوند و دولت ضامن ۵۰٪ اوراق مرتبط با قطار شهری است، لذا اوراق با تضمین دولت بین ۶۴۵،۰۰۰ تا ۶۶۵،۰۰۰ میلیارد ریال خواهد بود.

درباره حجم اوراق قابل انتشار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ توجه به نکات زیر دارای اهمیت است:
- نکته مهم در رابطه با میزان اوراق منتشر شده آن است که در لایحه بودجه در جدول مربوط به تملک دارایی‌های مالی، ۲۳۰ هزار میلیارد ریال برای بازپرداخت «اصل» اوراق مالی و بیش از ۷۰ هزار میلیارد ریال برای بازپرداخت «سود» اوراق سررسید شده در نظر گرفته شده است. لذا در مجموع می‌توان گفت دولت حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال برای بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت سررسید شده در سال ۱۳۹۷ در نظر گرفته است. همچنین ۳۰ هزار میلیارد ریال برای اوراق تسویه خزانه (جمع‌ی-خرجی) پیش‌بینی شده است. بدین ترتیب می‌توان گفت که خالص افزایش اوراق بدهی دولت در سال ۱۳۹۷ حدود ۱۲۵ هزار میلیارد ریال می‌باشد که به ۲۴۹ هزار میلیارد ریال خالص افزایش اوراق در سال ۱۳۹۶ اضافه خواهد شد.

- همان‌طور که در جدول ۷ ملاحظه می‌شود در لایحه بودجه، دولت اجازه انتشار اوراق مالی معادل ۴۳۵ هزار میلیارد ریال را درخواست کرده است.^۵ این در حالی است که در جداول لایحه بودجه برای واگذاری اوراق مالی مبلغ ۳۸۵ هزار میلیارد ریال درج شده است. دلیل این اختلاف ۵۰ هزار میلیارد ریالی با ارقام مستخرج از تبصره‌ها، درج عدد (۱) در ردیف ۳۱۰۱۰۷ جدول ۵ برای اوراقی است که به منظور پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۷ منتشر خواهند شد. که این امر سقف بودجه را معادل ۵۰ هزار میلیارد ریال کمتر از واقع نشان می‌دهد. در بند «ک» تبصره «۵» کمیته‌ای به

۵. باید در نظر داشت رقم مذکور، اوراق با سررسید زیر یک سال را شامل نمی‌شود که به منظور استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور منتشر می‌شوند.



منظور مدیریت تبعات احتمالی انتشار اوراق مالی تشکیل شده است. این کمیته دارای وظایفی از جمله تعیین نرخ سود اوراق منتشره و «تعیین میزان مجاز خرید اوراق توسط بانک مرکزی» است. بدین ترتیب در صورت عدم کشش بازار در جذب اوراق، بانک مرکزی می‌تواند بخشی از اوراق دولت را خریداری نماید که به معنای افزایش پایه پولی و به تبع آن نقدینگی خواهد بود.

- بر مبنای بند «پ» ماده (۱) قانون رفع موانع تولید، دولت مکلف بوده 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 حسابرسی کشور رسیده است، به مجلس شورای اسلامی ارائه کند». این در حالی است که چنین جدولی ارائه نشده است. ارائه این جدول از آن جهت حائز اهمیت است که پایه اجرای ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه می‌باشد. بر مبنای ماده (۸) قانون مذکور «نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی تا سقف ۴۰ درصد مجاز دانسته شده است» و کنترل آن زمانی امکانپذیر است که اطلاعات مزبور در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

- موضوع دیگر درباره انتشار اوراق از سوی دولت و سایر نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی به آثار سوء انتشار آن برمی‌گردد. انتشار اوراق خزانه با حجم قابل توجهی که در لایحه تجویز شده است، در شرایط کنونی اقتصاد کشور با توجه به کاهش توان تسهیلات‌دهی بانک‌ها و بالا بودن نرخ سود تسهیلات، منجر به وخیم‌تر شدن اوضاع اقتصادی بنگاه‌ها به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کاهش فعالیت‌های آنها خواهد شد. رقابت دولت با بخش خصوصی برای جذب منابع موجب کاهش دسترسی بنگاه‌های خصوصی به منابع مالی خواهد شد. از سوی دیگر فشار دولت برای جذب منابع می‌تواند موجب افزایش نرخ سود شود که سیاست‌های پولی کنونی بانک مرکزی در جهت کاهش نرخ سود سپرده‌ها را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد و آن را بی‌اثر خواهد کرد. علاوه بر این افزایش نرخ سود سپرده‌ها با افزایش بدهی‌های بانک‌ها در نهایت منجر به بدتر شدن وضعیت شکاف قابل توجه بدهی‌ها و دارایی‌های بانک‌ها (ورشکستگی ترازنامه‌ای) خواهد شد.

- علاوه بر این انتشار اوراق مالی منجر به افزایش بدهی‌های دولت خواهد شد. بدهکارتر شدن دولت با توجه به سطح کنونی نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی، باعث به خطر افتادن وضعیت پایداری مالی دولت شده و ممکن است از نسبت تعیین شده در بند «ت» ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه تخلفی شود. همچنین تسویه این اوراق و پرداخت سودهای آن در سال‌های آتی با توجه به اولویت پرداخت آن‌ها، دولت را با محدودیت‌های بیشتری برای تأمین هزینه جاری و عمرانی در سال‌های آتی روبرو خواهد کرد و همچنانکه در سال ۱۳۹۶ نیز رخ داده است، در سال‌های آینده دولت مجبور خواهد شد برای تسویه و پرداخت سود اوراق سال‌های قبل، مجدداً اوراق منتشر کند و گرفتار عواقب ناشی از پرداخت بدهی‌های قبلی از طریق ایجاد بدهی جدید گردد. شایان ذکر است که انتشار اوراق به این شکل (انتشار اوراق جدید برای تسویه و پرداخت سود اوراق قبلی) شبهه‌ریوی بودن نیز دارد.

۳-۶. طرح‌های عمرانی و مشارکت بخش خصوصی

در لایحه بودجه (تبصره «۱۹») دولت روشی را برای مشارکت بخش خصوصی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای اتمام طرح‌های عمرانی پیش‌بینی کرده است. شایسته ذکر است هم‌اکنون لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در دولت در حال نهایی شدن است. با ملاحظه اینکه لایحه مشارکت عمومی - خصوصی پس از چند سال مطالعه در دولت در حال نهایی شدن است و با توجه به ابعاد گسترده آن، مجلس باید تصمیم بگیرد که آیا این امر چند بعدی و بلندمدت باید از طریق لایحه مجزا پیگیری شود یا در قانون بودجه درباره آن تصمیم‌گیری کند یا اینکه با توجه به ظرفیت‌های قانون بودجه، الزامات و ابزارهای یک‌ساله اجرایی شدن آن لایحه را تصویب و نظارت کند. به علاوه برای استفاده از روش‌های مشارکت عمومی-خصوصی و واگذاری طرح‌ها صرف اتکا به تبصره‌های موقت بودجه‌ای نمی‌تواند راهگشا باشد. در این تبصره علیرغم یک‌ساله بودن قانون بودجه، تعهداتی بلندمدت که شاید تا ۳۰ سال ادامه یابند مطرح شده است (موضوع بند «۶» تبصره «۱۹»). تجربه سال‌های گذشته مانند بند «۱۰۲» قانون بودجه ۱۳۹۱ و نیز بند «۱۲۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ (که شبیه تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بودند) و عدم توفیق آنها شاهدی بر این مدعاست. لذا نباید برای حل مسئله پیچیده و بلندمدت طرح‌های عمرانی به تبصره‌های موقت بودجه‌ای امید چندانی داشت مگر اینکه در این تبصره‌ها با دقت و جدیت اقدامات ضروری یک‌ساله برای حل مشکل را پیش‌بینی و پیگیری کرد.

۳-۷. درآمدها و اعتبارات استانی

به آن بخش از درآمدهای دولت که به‌صورت استانی جمع‌آوری می‌شود درآمدهای استانی گفته می‌شود. عمده‌ترین اقلام این نوع درآمدها درآمدهای مالیاتی است. در مقابل به آن بخش از اعتباراتی که اختیار هزینه‌کرد آن به استان‌ها تعلق دارد اعتبارات استانی گفته می‌شود. البته آنچه در عمل در استان‌ها هزینه می‌شود فراتر از اعتبارات استانی است. برای مثال بخشی از اعتبارات ملی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ملی در محل استان‌ها هزینه می‌شوند. مهمترین نکات در رابطه با درآمدها و اعتبارات استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور عبارت است از:

- از مجموع منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به مبلغ ۳،۶۸۰ هزار میلیارد ریال، حدود ۷۵ درصد سهم منابع ملی (معادل ۲،۷۴۰ هزار میلیارد ریال) و حدود ۲۵ درصد (معادل ۹۴۰ هزار میلیارد ریال) درآمدهای استانی است. در طرف مصارف از میان مجموع مصارف عمومی، حدود ۸۲ درصد سهم مصارف ملی (معادل ۳،۰۲۰ هزار میلیارد ریال) و ۱۸ درصد سهم مصارف استانی (معادل ۶۶۰ هزار میلیارد ریال) است.



جدول ۷. سهم درآمدها و اعتبارات ملی و استانی از کل بودجه عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

(هزار میلیارد ریال)

عنوان	کل	ملی (سهم به درصد)	استانی (سهم به درصد)
منابع عمومی	۳,۶۸۰	۲,۷۴۰ (۷۵)	۹۴۰ (۲۵)
مصارف عمومی	۳,۶۸۰	۳,۰۲۰ (۸۲)	۶۶۰ (۱۸)

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

- نکته قابل تأمل در ارتباط با بودجه استانی افزایش قابل توجه مصارف استانی است به طوری که مصارف استانی از مبلغ ۲۳۵ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۶۶۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته که حدود ۱۸۰ درصد افزایش یافته است. همچنین سهم اعتبارات استانی از ۶/۷ درصد مصارف عمومی به ۱۸ درصد افزایش یافته است.

جدول ۸. مقایسه درآمدها و اعتبارات استانی و سهم آن از منابع عمومی (هزار میلیارد ریال)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	رشد (درصد)
درآمدهای استانی (سهم از منابع عمومی به درصد)	۸۴۸ (۲۶)	۹۴۰ (۲۵)	(۱۱)
مصارف استانی (سهم از مصارف عمومی به درصد)	۲۳۵ (۶/۷)	۶۶۰ (۱۸)	(۱۷۹)

مأخذ: همان.

- دلیل عمده افزایش ۱۸۰ درصدی اعتبارات استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ انتقال ردیف سه دستگاه آموزش پرورش، بنیاد شهید و سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها از جدول بودجه دستگاه‌های ملی (جدول ۷) به جدول بودجه استانی (جدول ۱۰) است. از مجموع ۶۶۰ هزار میلیارد ریال اعتبارات استانی، ۳۳۱ هزار میلیارد آن مربوط به دستگاه آموزش پرورش، ۱۱۴ هزار میلیارد ریال مربوط به دستگاه بنیاد شهید و ۲/۹ هزار میلیارد ریال مربوط به سازمان‌های برنامه و بودجه استانی است. و در مجموع ۶۸ درصد اعتبارات استانی به‌خاطر انتقال سه دستگاه مذکور است. در جدول ۹ اعتبارات دستگاه‌های ملی انتقال یافته به بودجه استانی ارائه شده است.

جدول ۹. اعتبارات دستگاه‌های ملی انتقال یافته به بودجه استانی و سهم آنها (هزار میلیارد ریال)

عنوان	اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های ملی منتقل شده به بودجه استانی	سهم از مجموع اعتبارات استانی (درصد)
آموزش و پرورش	۳۳۱	۵۰
بنیاد شهید	۱۱۴	۱۷
سازمان‌های برنامه و بودجه استانی	۲/۹	۰/۴
مجموع اعتبارات استانی	۶۶۰	۱۰۰

مأخذ: همان.

- اگرچه افزایش سهم بودجه استانی برپایه این استدلال استوار است که استان‌ها باید اختیار کافی در هزینه‌کرد درآمدهای استانی داشته باشند و تصمیم‌گیری درباره درآمدهای استانی باید به صورت غیرمتمرکز صورت گیرد، اما اتفاقی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ رخ داده بیشتر جایجایی برخی اقلام و فصول هزینه‌هاست که لزوماً به افزایش اختیارات بودجه‌ای استان‌ها نمی‌انجامد.

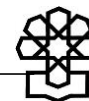
شایان ذکر است که مجموع اعتبارات انتقال یافته به آموزش و پرورش، بنیاد شهید و سازمان‌های برنامه و بودجه استانی ۴۴۸ هزار میلیارد ریال می‌باشد. در نتیجه باقی‌مانده اعتبارات استانی ۲۱۲ هزار میلیارد ریال خواهد بود که نسبت به ۲۳۵ هزار میلیارد ریال سال ۱۳۹۶، ۱۰ درصد کاهش یافته است.

- اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی از مبلغ ۱۴۷ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ با ۳۰ درصد کاهش به ۱۰۳ هزار میلیارد ریال تنزل یافته است. البته به غیر از این اعتبارات، استان‌ها دارای اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای دیگری نیز از جمله اعتبارات عمرانی استانی ویژه، اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور هستند. با در نظر گرفتن مجموع این اعتبارات نیز اعتبارات عمرانی استانی با حدود ۸ درصد کاهش مواجه شده‌اند به طوری که از رقم ۲۹۷ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۲۷۳ هزار میلیارد کاهش یافته است.

جدول ۱۰. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی (میلیارد ریال)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	رشد
اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی	۱۴۷,۵۱۹	۱۰۳,۱۹۲	-۳۰
اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (مازاد بر بودجه استانی)	۱۱۰,۴۷۴	۱۲۵,۰۰۰	۱۳
اعتبارات استانی ویژه (مصوب قانون)	۳۹,۳۱۷	۴۰,۹۵۵	۴
اعتبارات متفرقه عمرانی استانی شده	-	۴,۴۴۵	-
مجموع	۲۹۷,۳۱۰	۲۷۳,۵۹۲	-۸

مأخذ: همان.



۳-۸. تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده

قانون مالیات بر ارزش افزوده پس از طی یک دوره طولانی مطالعات انجام گرفته و امکان‌سنجی اجرای آن در سال ۱۳۸۷، مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به تصویب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی رسید و از نیمه دوم همان سال به صورت آزمایشی به اجرا درآمد. به‌رغم دسترسی به توفیقات نسبی حاصل از اجرای این قانون، سازمان مالیاتی و فعالان اقتصادی با برخی چالش‌ها در مسیر اجرایی شدن قانون مذکور مواجه شدند و پس از ۹ سال اجرای موقت و آزمایشی آن، کاستی‌ها و نواقص عمده این قانون عیان گردیده است. از این‌روی دولت تلاش کرده است با برطرف کردن برخی اشکالات و نواقص قانون آزمایشی، لایحه‌ای را مشتمل بر اصلاحات نسبت به قانون فعلی تهیه کرده و تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید. این لایحه در حال حاضر در دستور کار کمیسیون اقتصادی مجلس قرار داشته و در حال بررسی است.

با توجه به اتمام مهلت اجرای آن براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۶، و با توجه به احتمال عدم وجود فرصت کافی برای تصویب لایحه ارزش افزوده تا پایان سال، دولت در بند «ب» تبصره «۶» مجوز تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده را تا زمان تصویب قانون جدید درخواست کرده است. در زمان تصویب این بند به هنگام بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در صحن علنی مجلس مباحث گسترده‌ای پیرامون تغییر شیوه اخذ این مالیات مطرح شد. توجه به این مطلب ضروری است که در عمل روش‌های مختلفی برای اعمال مالیات بر مصرف وجود دارد که مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر فروش در حلقه آخر، از جمله مهم‌ترین شیوه‌های موجود برای این کار است. در حال حاضر بیش از ۱۶۰ کشور در جهان، مالیات بر ارزش افزوده را اجرا کرده‌اند و در مقابل کشورهای اندکی از جمله ایالات متحده و بخش‌هایی از کانادا و هند، انواع مختلفی از مالیات بر فروش را اعمال می‌کنند. دلیل این امر وجود مزیت‌های متعدد در اجرای مالیات بر ارزش افزوده و در مقابل دشواری‌ها و کاستی‌های اجرای مالیات بر فروش در حلقه آخر است. روش مالیات بر ارزش افزوده مزیت‌های قابل توجهی نسبت به مالیات بر فروش دارد. این مزیت‌ها عبارتند از: هزینه‌های اجرای کمتر، خنثی بودن نسبت به کالاها و صنایع مختلف، کارایی بیشتر، درآمدزایی بهتر، هزینه کمتر برای تمکین مالیاتی، سهولت بیشتر در حسابرسی، تقسیم بدهی مالیاتی در طول زنجیره، خودکنترلی بودن، کاهش انگیزه فرار مالیاتی، عدم وضع مالیات بر تولید، حساسیت کمتر به کالاهایی با مصرف دوگانه (کالاهایی که هم در تولید و هم مصرف استفاده می‌شوند)، فشار سیاسی کمتر برای دریافت معافیت مالیاتی، پایه مالیاتی گسترده‌تر، مالیات‌ستانی از بخش غیررسمی و مالیات‌ستانی از بخش خدمات.^۶

۶. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش مستقلی با عنوان «درباره مالیات بر ارزش افزوده؛ مالیات بر ارزش افزوده و تفاوت آن با مالیات بر فروش در حلقه آخر» به شماره مسلسل ۱۵۶۱۶ به‌طور مبسوط به واکاوی این موضوع پرداخته است.

لذا تصویب این بند از تبصره ماده (۶) یا تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده تا پایان سال ضروری به نظر می‌رسد.

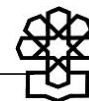
۳-۹. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

یکی از موضوعات مطرح شده در بودجه ۱۳۹۷ اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نوعی روش بودجه‌ریزی و ارزیابی است که بر رابطه بودجه هزینه شده و نتایج مورد انتظار از اجرای برنامه‌های دستگاه‌ها تأکید می‌کند. در چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، فرض بر این است که وظایف و تکالیف دستگاه‌های اجرایی کشور به صورت دقیق و روشن در قوانین مصوب تعیین شده است و تداخل وظیفه یا همپوشانی وظیفه وجود ندارد و بخش‌های مختلف اداری براساس استانداردهای مشخصی تحت عنوان شاخص‌های عملکرد پاسخگو هستند و مدیران در تعیین بهترین شیوه نیل به نتایج و تخصیص هزینه‌ها، از اختیار عمل بیشتری برخوردارند. از طرف دیگر در چارچوب چنین شیوه‌ای، مشارکت سیاستگذاران، مدیران و حتی شهروندان در قالب تعیین برنامه‌های راهبردی، اولویت‌های هزینه‌ای و ارزیابی عملکرد به شکل روان‌تری نسبت به وضعیت سنتی قابل انجام است.

ایده مبتنی بر عملکردی کردن بودجه در ایران اولین بار ۱۵ سال پیش در بند «ب» تبصره «۲۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور مطرح شد. در این بند، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف شده بود در راستای اصلاح نظام بودجه‌نویسی نسبت به عملیاتی کردن بودجه و اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها برای سال ۱۳۸۲ برای تمام دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها عمل کند.

پس از آن و با کیفیت‌های مختلف، در قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه بر اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تأکید شده است. به عنوان مثال، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم موظف شد «جهت استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد براساس قیمت تمام شده، فعالیت و خدمات ارائه شده توسط دستگاه‌ها را شناسایی، قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی را مشخص و بالاخره اعتبارات را براساس عملکرد و نتایج در قالب لایحه بودجه تخصیص دهد».

در برنامه ششم توسعه، در بند «پ» ماده (۷) آمده است که «دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالیانه اعتبارات بیست درصد (۲۰٪) دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم نماید، به نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، صد درصد (۱۰۰٪) دستگاه‌ها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی‌شود».



در لایحه بودجه ۱۳۹۷ دولت در قالب تبصره «۲۰» مجوزهایی را برای اجرای حکم بند «پ» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه درخواست کرده است. از جمله:

- افزایش مهلت هزینه کرد اعتبارات جاری و عمرانی توسط دستگاهها به دو سال (در حال حاضر مهلت هزینه کرد اعتبارات جاری ۱۳ ماه و اعتبارات عمرانی ۱۶ ماه است).
- دادن اختیارات کامل به واحدهای مجری (عملیاتی) برای جابجایی اعتبارات بین فصول هزینه‌ای.
- امکان هزینه کرد منابع حاصل از مابه‌التفاوت قیمت تمام شده قراردادی با هزینه‌های قطعی فعالیتها و محصولات به کارکنان.

دولت در پیوست شماره چهار لایحه بودجه، دستگاههای اجرایی کشور را به دو بخش تقسیم کرده است: در بخش اول حدود ۲۸۰ دستگاه مشمول بند «پ» ماده (۷) قانون برنامه دانسته شده‌اند و در حقیقت این دستگاهها که عمدتاً دانشگاههای زیر نظر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاههای علوم پزشکی زیر نظر وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی هستند موظف به رعایت مفاد این تبصره هستند. بخش دوم شامل دستگاههایی است که در صورت تقاضا مشمول مفاد این تبصره خواهند شد. مفاد تبصره «۲۰» لایحه بودجه ۱۳۹۷ از جهاتی تکامل یافته‌تر از مفاد احکام و تبصره‌های قبلی درباره بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در سنوات قبل است، اما تصمیم‌گیری درباره آن مستلزم پاسخ به پرسش‌های زیر و رفع ابهامات مهمی درباره نحوه اجرای آن است. از جمله:

- با افزایش مهلت خرج به دستگاهها به دو سال، نحوه تفریغ بودجه و تهیه گزارش‌هایی مانند صورتحساب عملکرد بودجه چگونه خواهد بود؟
- چرا درباره برخی دستگاهها مانند دانشگاهها برخی ملزم به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد هستند و در بخش اول درج شده‌اند و برخی در بخش دوم؟
- قیمت تمام شده در تفاهمنامه که تفاوت آن با هزینه قطعی، معیار پرداخت‌های اضافی به کارکنان است چگونه تعیین خواهد شد؟ نحوه محاسبه هزینه‌های قطعی چگونه است؟ و ...
- در قسمت‌هایی که واحدهای سنجش کیفی منطقی‌ملاک انجام بهتر کار است (مانند فعالیت‌های سازمان ملی استاندارد، فعالیت‌های حاکمیتی وزارت امور اقتصادی و دارایی یا وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مثلاً مبارزه با پولشویی، تدوین سرفصل دروس دانشگاهی و ... که دستگاه‌های مندرج در بخش اول پیوست شماره چهار لایحه بودجه هستند) عملیاتی کردن بودجه براساس ملاک مقداری، ممکن است باعث کاهش بهره‌وری و کیفیت به‌جای افزایش آن شود. چگونه این موارد کنترل خواهد شد؟
- هدف از بودجه و بودجه‌ریزی و تخصیص بودجه، از نگاه مردم و نیز قانونگذاران، نه انجام فعالیتها که رسیدن به اهداف است. برای مردم و نیز نمایندگان مهم نیست که دانشگاهها چند سمینار برگزار کنند یا مجلس چند جلسه برگزار کند یا مرکز پژوهش‌های مجلس چند گزارش منتشر کند یا

آموزش و پرورش چند جلسه آموزش و بازآموزی دبیران برگزار کند یا پلیس چند مانور برگزار کند. آنچه مهم است، اینکه آیا این نهادها اهدافی که از تخصیص بودجه به آنها انتظار می‌رود را محقق می‌کنند یا خیر؟ اما آنچه در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در مدل ایرانی دیده می‌شود این است که از آنجایی که هدف از این شیوه، کاهش یا کنترل بودجه فرض شده است (و یا در واقع، زیر فشار سیاسی ناشی از عدم تصمیم‌گیری سیاسی در مورد هزینه‌ها، محکوم به چنین فرضی شده است)، تلاش می‌شود تمام فعالیت‌های دولت، به تخصیص بودجه لینک شود. یعنی عملاً براساس اسناد بودجه، در مورد تعداد سمینارها، تعداد سفرها، تعداد جلسات، تعداد پوسترهای چاپ شده، تعداد گزارش‌ها و امثالهم هم تصمیم‌گیری بودجه‌ای می‌شود. غافل از آنکه ممکن است با تعداد سفر کمتر، جلسات کمتر و پوستر و قانون کمتر، بودجه بهره‌ورتری داشت و هزینه کمتری کرد.

نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

در بخش اول گزارش وضعیت برخی از متغیرهای اقتصاد کلان در زمان تدوین بودجه که در میزان تحقق بودجه در سال آینده نیز اثر خواهند داشت ارائه شد. در بخش دوم گزارش تصویری از ساختار منابع و مصارف و میزان منابع قابل تصمیم‌گیری ارائه شد. در ادامه و در بخش سوم به تبیین مهمترین محورهای سیاستگذاری مالی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ پرداخته شد.

نمایندگان مجلس لازم است نسبت به بررسی این محورهای مهم و در راستای استیفای حقوق قوه مقننه در امر بودجه‌ریزی اقدام نمایند. صلاحیت‌های قوه مقننه درباره بودجه سالیانه عبارتند از: صلاحیت تصویبی و صلاحیت نظارتی. صلاحیت نظارتی، از طریق نظارت نمایندگان در زمان اجرای بودجه و حساب‌کشی از دولت مبتنی بر گزارش تفریغ بودجه اعمال می‌شود.

صلاحیت تصویبی نمایندگان با ملاحظه مسئله تفکیک قوا و تقسیم کار بین دولت (به‌عنوان پیشنهاددهنده لایحه بودجه و اجراکننده قانون بودجه) و مجلس (به‌عنوان تصویب‌کننده بودجه و ناظر بر اجرای بودجه) معنا و مفهوم پیدا می‌کند.

بررسی تجربه ایران و برخی کشورها نشان می‌دهد که دو دیدگاه کلی 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 تغییر آنها.

در مجموع تعامل دولت و مجلس به‌گونه‌ای است که:

- اگر بودجه قادر به برقراری انضباط مالی دولت نباشد (منابع خوب پیش‌بینی نشده و هزینه‌ها



کنترل نشود) یا اولویت‌های مد نظر دولت که خود را در ارقام بودجه نشان می‌دهند تفاوت اساسی با اولویت‌های مد نظر مجلس داشت، کلیات لایحه در مجلس رد می‌شود و مجلس اولویت‌ها و راهبردها را به دولت اعلام می‌کند و دوباره براساس اولویت‌هایی که با مجلس تفاهم شده، بودجه توسط دولت بازنویسی شده و به مجلس تقدیم می‌شود. در صورتی که رد کلیات بار سیاسی داشته باشد این کار می‌تواند به صورت غیررسمی و از طریق اعلام راهبردها و اولویت‌های مجلس به دولت انجام گیرد و اصلاح بودجه مبتنی بر راهبردهای مجلس در دستور کار دولت قرار گرفته و بودجه در حین تصویب با توافق دولت اصلاح می‌شود.

- در صورتی که مجلس در سطح عالی مذکور وارد نشود و بودجه را سریع در دستور کار خود قرار دهد باز هم دو نوع روش برخورد مجلس با بودجه وجود دارد:

الف) پذیرش کلیات بودجه و انجام اصلاحات بودجه‌ای در سطح راهبردها و عدم ورود به جزئیات بودجه،

ب) پذیرش کلیات بودجه و ورود مجلس به ردیف‌ها و جزئیات بودجه.

تجربه نشان داده است 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 که آنچه در عمل به اجرا می‌رسد بسیار متفاوت از بودجه مصوب باشد.

با ملاحظه شرایط زمینه‌ای (اقتصادی و سیاسی) مجلس می‌تواند در مواجهه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ دو رویکرد را در پیش بگیرد:

۱. ضمن پذیرش کلیات لایحه ارائه شده، اولویت‌ها و راهبردهای خود را به دولت اعلام نماید. دولت نیز براساس راهبردهای اعلام شده بودجه را بازنویسی کند و در طی فرآیند رسیدگی به بودجه در مجلس، اصلاحات لازم صورت گیرد.

۲. کلیات را بپذیرد و در سطح راهبردها و اولویت‌ها ورود کند و در اموری که اولویت‌های مد نظر مجلس تفاوت زیادی با دولت دارد آن اولویت‌ها را تغییر دهد.

با توجه به نکات فوق مهمترین موضوعات پیشنهادی که می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری قرار گیرد به شرح زیر است:

• واقعی کردن منابع و مصارف

وقتی که در هنگام اجرای بودجه، منابع کمتر محقق می‌شوند طبیعی است که درصد تخصیص منابع به مصارف نیز دچار کاهش می‌شوند، اما نسبت کاهش تخصیص بودجه به دستگاه‌ها برابر نیست. در نتیجه به دلیل واقعی نبودن منابع و مصارف بودجه صلاحیت تصویبی بودجه، به دولت و به‌ویژه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انتقال می‌یابد و به‌رغم آنکه بودجه در مجلس به تصویب رسیده است، اما دولت

به صورت انحصاری حق تخصیص منابع مبتنی بر ترجیحات خود را خواهد داشت که این امر صلاحیت قانونگذاری مجلس را تضعیف می‌کند. بر همین اساس لازم است که منابع و مصارف به صورت واقعی در مجلس به تصویب برسند.

• **کاهش هزینه‌های غیر ضرور دولت در راستای عمل به احکام قانون برنامه ششم توسعه**

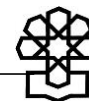
در قانون برنامه ششم توسعه، کاهش کسری تراز عملیاتی (تفاوت میان درآمدها و هزینه‌ها) هدفگذاری شده است. براساس مفاد جدول ۴ قانون برنامه ششم توسعه کشور میزان کسری تراز عملیاتی برای سال ۱۳۹۷ حدود ۶۳ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. این در حالی است که براساس جدول ۲ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور این رقم حدود ۸۳ هزار میلیارد تومان دیده شده است. به بیان دیگر بیش از ۲۰ هزار میلیارد تومان از اهداف برنامه در این زمینه تخطی شده است. یکی از روش‌های کاهش این کسری افزایش منابع درآمدی است که با توجه به شرایط اقتصادی حاکم بر کشور چندان امکانپذیر به نظر نمی‌رسد. روش دیگر کنترل جدی بر روی مخارج جاری مجموعه حاکمیت است. موضوعی که امروز مورد مطالبه اکثر مسئولان کشور و عامه مردم نیز قرار دارد. عدم کنترل هزینه‌های جاری در کشور سنگ بنای بسیاری از مشکلات و مسائل در کشور شده است. شناسایی حوزه‌های پرهزینه و حرکت به سمت کنترل هزینه‌ها در این بخش‌ها و همچنین توقف طرح‌های عمرانی فاقد اولویت و توجیه اقتصادی و فروش دارایی‌های آنها از جمله سیاست‌های قابل اجرا جهت کنترل هزینه‌ها هستند.

• **استفاده از صندوق توسعه ملی**

در تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور تکالیف متعددی برای استفاده از منابع صندوق به منظور پرداخت برخی تسهیلات صادر شده در حالی که در اساسنامه صندوق توسعه ملی شرایط استفاده از منابع تعیین شده است. در این تبصره برای حدود ۶ میلیارد دلار از منابع صندوق درخواست برداشت شده است. بر این اساس می‌توان گفت عملاً تنها ۲۰ درصد منابع نفتی به صندوق واریز خواهد شد. شایان ذکر است طبق سیاست‌های کلی برنامه ششم هرگونه تعیین تکلیف در بودجه برای صندوق توسعه ملی ممنوع است. بر همین اساس لازم است که سهم واقعی صندوق توسعه ملی و همچنین احکام تبصره‌های «۴»، «۱۹» و «۱۸» لایحه بودجه مورد بررسی دقیق قرار گیرند.

• **استفاده از حساب ذخیره ارزی**

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، در ردیف ۲۱۰۱۱۱، «استفاده از حساب ذخیره ارزی و استقراض» پیش‌بینی شده است، اما اعتباری برای این ردیف در نظر گرفته نشده است (عدد ۱ مقابل ردیف مربوط گذاشته شده است). در نتیجه در صورتی که ارزش صادرات نفت از مقداری که در مجلس به تصویب می‌رسد، کمتر شود دولت بدون کسب اجازه از مجلس و ارائه لایحه متمم بودجه مجاز به استقراض است. بر همین اساس لازم است که مجلس درباره آن تصمیم بگیرد.



• تعیین حجم انتشار اوراق تعهدزا

یکی از راهبردهای دولت در دو سال اخیر برای تأمین منابع مراجعه به بازار اوراق بوده است. تداوم این نوع سیاست‌ها در بلندمدت کشور را با خطر بحران بدهی اوراق مواجه خواهد کرد که در این باره نیز مجلس باید تصمیم‌گیری کند.

همان‌طور که اشاره شد بر مبنای بند «پ» ماده (۱) قانون رفع موانع تولید، دولت مکلف بوده است «همزمان با ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت» را به مجلس ارائه کند. متأسفانه چنین جدولی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ ارائه نشده است و لازم است تا مجلس این جدول را از دولت مطالبه نماید. چنین جدولی پایه اجرای ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه است. بر مبنای ماده (۸) «نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی تا سقف ۴۰ درصد مجاز دانسته شده است» و کنترل آن زمانی امکانپذیر است که اطلاعات مزبور در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. به‌علاوه مجلس شورای اسلامی با توجه به حجم بالای اوراق منتشر شده در سال‌های اخیر (که منجر به در نظر گرفتن حداقل ۳۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۷ بابت اصل و سود اوراق سررسید شده گردیده است) لازم است تا بر حجم اوراق در نظر گرفته شده در لایحه نظارت داشته و از میزان آن بکاهد. شواهد موجود حکایت از آن دارد که بودجه دولت در حال ورود به مسیری است که به‌سرعت بدهی‌های دولت را افزایش داده و در کنار وابستگی اقتصاد به نفت، اقتصاد به انتشار اوراق مالی برای بازپرداخت بدهی‌های دولت وابسته شده است. تداوم این امر در بلندمدت ضمن تهدید ظرفیت بخش خصوصی، می‌تواند دولت را هم در تنگنا قرار دهد.

• تعیین تکلیف نحوه اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها

یکی از تصمیمات کلیدی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ درباره نحوه اجرای هدفمندی یارانه‌هاست. توجه نسبت به ظرفیت‌های فنی و اجرایی حذف قریب به ۳۳ میلیون از اقشار یارانه‌بگیر از یک‌سو و انطباق جدول موضوع تبصره «۱۴» لایحه بودجه با جدول ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه در راستای افزایش شفافیت مالی اجرای هدفمندی و انضباط مالی کشور، مهمترین موارد قابل پیگیری در این راستا است. یکی دیگر از موارد قابل توجه در این رابطه آن است که علیرغم کاهش میزان منابع و مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها به ۳۷۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۷، در پیوست شماره ۳ لایحه مبلغ مذکور ۴۸۰ هزار میلیارد ریال درج شده است که لازم است اصلاح قرار شود. در نهایت پیامدهای تغییر نام سازمان هدفمندی یارانه‌ها به صندوق رفاه اجتماعی، اصلاح اساسنامه از جهت موضوع، ساختار و دیگر ابعاد به‌منظور انجام مأموریت جدید تحت نظر به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌بایست به دقت مورد بررسی قرار گیرد.

• مشخص کردن سقف بودجه

در موارد مختلفی احکامی در تبصره‌ها آورده شده‌اند که در جداول بودجه بازتاب نیافته‌اند (مانند بند «ب» تبصره «۳» با موضوع استقراض ۵ میلیارد دلار ارز خارجی) و یا برخی از احکام بودجه نیز در جداول بودجه برای آنها عدد «۱» لحاظ شده است، نظیر:

– ردیف ۱۱۰۴۹: استرداد حقوق ورودی کالاهای وارداتی

– ردیف ۱۶۰۱۶۲: عوارض موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق (۲)

– ردیف ۲۱۰۱۱۱: منابع موضوع بند «ج» تبصره «۱»

– ردیف ۲۱۰۱۱۲: مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی

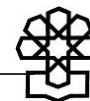
هر یک از دو حالت فوق باعث می‌شود تا سقف بودجه نامعلوم باشد و لازم است مجلس شورای اسلامی در این باره تصمیم‌گیری کند.

• تعیین تکلیف مشارکت عمومی – خصوصی در طرح‌های عمرانی

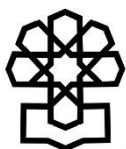
در لایحه بودجه (تبصره «۱۹») دولت روشی را برای مشارکت بخش خصوصی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای اتمام طرح‌های عمرانی پیش‌بینی کرده است. لازم به ذکر است هم‌اکنون لایحه مشارکت عمومی – خصوصی در دولت در حال نهایی شدن است. با ملاحظه اینکه لایحه مشارکت عمومی – خصوصی پس از چند سال مطالعه در دولت در حال نهایی شدن است و با توجه به ابعاد گسترده آن، مجلس باید تصمیم بگیرد که آیا این امر چند بُعدی و بلندمدت باید از طریق لایحه مجزا پیگیری شود یا در قانون بودجه درباره آن تصمیم‌گیری کند و توجه به ظرفیت‌های قانون بودجه، الزامات و ابزارهای یک‌ساله اجرایی شدن آن لایحه را تصویب و نظارت کند. به‌علاوه برای استفاده از روش‌های مشارکت عمومی – خصوصی و واگذاری طرح‌ها صرف اتکا به تبصره‌های موقت بودجه‌ای نمی‌تواند راهگشا باشد. در این تبصره علیرغم یک‌ساله بودن قانون بودجه، تعهداتی بلندمدت که شاید تا ۳۰ سال ادامه یابند مطرح شده است (موضوع بند «۶» تبصره «۱۹»). تجربه سال‌های گذشته مانند بند «۱۰۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و نیز بند «۱۲۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ (که شبیه تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بودند) و عدم توفیق آنها شاهدهی بر این مدعاست. لذا نباید برای حل مسئله پیچیده و بلندمدت طرح‌های عمرانی به تبصره‌های موقت بودجه‌ای امید چندانی داشت مگر اینکه در این تبصره‌ها با دقت و جدیت اقدامات ضروری یک‌ساله برای حل مشکل را پیش‌بینی و پیگیری کرد.

• افزایش قیمت حامل‌های انرژی

همان‌طور که در بخش قبل بیان شد، براساس مفاد تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به



دولت اجازه داده خواهد شد تا برای اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد و اشتغال حمایتی، بتواند از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۹۷ نسبت به قیمت این حامل‌ها در ابتدای سال ۱۳۹۶ منابعی به دست آورد و این منابع را تا سقف ۱۷۴ هزار میلیارد ریال به شکل وجوه اداره شده یا یارانه سود و ترکیب با منابع صندوق توسعه ملی و تسهیلات بانکی در جهت حمایت از طرح‌های تولید، اشتغال و آموزش و کمک به کاروزی جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی پرداخت نماید. اینکه آیا اساساً افزایش قیمت حامل‌های انرژی و اختصاص آن برای ایجاد اشتغال از منطق نظری و پشتوانه تجربی موفقی در کشور برخوردار بوده است یا خیر اولین سؤال است که باید به آن پاسخ داده شود. موضوع بعدی سناریوهای مختلف افزایش قیمت حامل‌های انرژی برای کسب منابع تا سقف ۱۷۴ هزار میلیارد ریال است. هر یک از سناریوها آثار اقتصادی و رفاهی گوناگونی در جامعه به جای خواهد گذاشت. به علاوه در این رابطه ابهامات دیگری نیز وجود دارد که لازم است نسبت به رفع آنها اقدام شود. از جمله اینکه مشخص نیست که این منابع صرف برنامه‌های اشتغال‌زایی جاری دولت مثل برنامه اشتغال فراگیر خواهد شد یا برنامه‌های جدیدی برای اشتغال‌زایی به اجرا در خواهد آمد؟ شاخص ایجاد اشتغال اصولاً چیست؟ و چه مرجعی و بر اساس چه شاخصی این برنامه دولت را ارزیابی خواهد کرد؟



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۲۶	مجلس شورای اسلامی	شناسنامه گزارش
شماره چاپ: ۷۶۰ شماره ثبت: ۳۴۸		دوره دهم - سال دوم تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱
<p>عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)</p>		
<p>نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی تهیه و تدوین‌کنندگان: سید محمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمزه، میثم پیله‌فروش، محمدحسین معاریان، ناصر یارمحمدیان، فاطمه عزیزخانی، سیدسجاد پادام، شهرام حلاج همکاران: سیدعباس پرهیزکاری، موسی شهبازی غیاثی، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، محمدرضا عبداللهی، سیدعلی روحانی ناظر علمی: محمد قاسمی متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات ویراستار تخصصی: _____ ویراستار ادبی: _____</p>		
<p>واژه‌های کلیدی: _____ تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۹/۲۷</p> 		