

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۲۰۰
دی‌ماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۷	مقدمه.....
۱۱	۱. ترکیب منابع و مصارف.....
۱۱	۱-۱. منابع بودجه کل کشور در لایحه.....
۱۲	۱-۲. منابع عمومی دولت در لایحه بودجه.....
۱۴	۱-۳. مصارف عمومی دولت.....
۱۵	۱-۴. برآورد میزان تحقق منابع و مصارف عمومی.....
۱۷	۲. محورهای مهم بودجه ۱۳۹۶.....
۱۷	۲-۱. نفت (قیمت و صادرات).....
۱۸	۲-۲. صندوق توسعه ملی.....
۱۹	۲-۳. اجازه برداشت از حساب ذخیره ارزی.....
۲۰	۲-۴. مالیات بر ارزش افزوده.....
۲۰	۲-۵. اوراق تعهدزا (مشارکت، صکوک و اسناد خزانه اسلامی).....
۲۲	۲-۶. اجازه انتشار اوراق بهادار به شرکت های دولتی و شهرداری ها.....
۲۳	۲-۷. هدفمندی یارانه ها.....
۲۵	۸-۲. اعتبارات استانی.....
۲۵	۲-۹. تعرفه برخی خدمات دولتی.....
۲۶	۱۰-۲. ردیف های متفرقه.....
۲۶	۲-۱۱. جامعیت بودجه (ارقام و اعدادی که ماهیت منابع عمومی را دارد ولی در بودجه بازتاب نداشته است).....
۲۶	۲-۱۲. ارتباط بودجه نهادهای عمومی غیردولتی با بودجه کل کشور.....
۲۷	۲-۱۳. باز بودن سقف بودجه به دلیل قرار دادن عدد یک در مقابل برخی ردیف ها.....
۲۷	۲-۱۴. اعطای حق انجام جابجایی های اعتباری گسترده در میان جداول و یا ردیف ها.....
۲۷	۱۵-۲. ارتباط برنامه و بودجه.....
۲۸	۱۶-۲. طرح های عمرانی.....
۲۸	۱۷-۲. مشارکت عمومی - خصوصی در بهره برداری از طرح های عمرانی.....
۲۹	۱۸-۲. تمرکز وجوه در خزانه و راه اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا.....
۳۰	۱۹-۲. تکالیف به بانک مرکزی برای افزایش سرمایه بانک های دولتی.....
۳۱	۲-۲۰. هزینه های حقوق و دستمزد در سال ۱۳۹۶.....
۳۲	۲-۲۱. افزایش سقف تسهیلات مالی خارجی.....
۳۳	۲-۲۲. درآمدهای اختصاصی.....
۳۳	۲-۲۳. استقراض خارجی.....
۳۳	۳. محورهای تصمیم گیری مجلس.....
۳۵	۱-۳. واقعی کردن منابع و مصارف.....

۳-۲	رابطه بودجه با برنامه ششم.....	۳۵
۳-۳	استفاده از صندوق توسعه ملی.....	۳۵
۳-۴	استفاده از حساب ذخیره ارزی.....	۳۶
۳-۵	تعیین حجم انتشار اوراق تعهدزا.....	۳۶
۳-۶	تعیین تکلیف هدفمندکردن یارانه‌ها.....	۳۶
۳-۷	مشخص کردن سقف بودجه.....	۳۷
۳-۸	تعیین سقف جایجایی اعتبارات.....	۳۷
۳-۹	تعیین تکلیف مشارکت عمومی - خصوصی در طرح‌های عمرانی.....	۳۷
۳-۱۰	تمرکز وجوه در خزانه و مدیریت حقوق و دستمزد.....	۳۷
۳-۱۱	افزایش سرمایه بانک‌های دولتی.....	۳۸
۳-۱۲	حقوق و دستمزد.....	۳۸
۳-۱۳	تعیین تکلیف استقراض خارجی و سقف تسهیلات مالی خارجی.....	۳۸



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور
۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری
(ویرایش اول)

چکیده

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

۱. ارائه تصویری از لایحه بودجه براساس آنچه دولت ارائه کرده است.
 ۲. تحلیل امکانپذیری تحقق منابع و مصارف پیش‌بینی شده در لایحه بودجه.
 ۳. تشریح راهبردهای دولت در مرحله تهیه بودجه.
 ۴. بیان راهبردهایی که مجلس شورای اسلامی باید درباره آنها تصمیم‌گیری کند.
- در زمانی که لایحه بودجه ۱۳۹۶ به مجلس ارائه شده است شرایط زمینه‌ای فراوانی وجود دارد که می‌تواند بر تصویب بودجه و بعد از آن بر تحقق آن تأثیرگذار باشند. برخی از آنها عبارتند از:
۱. محتوی برنامه ششم توسعه،
 ۲. انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۱۳۹۶،
 ۳. مشخص شدن ناکارایی نظام تعیین و پرداخت حقوق و دستمزد،
 ۴. حجم انبوه افزایش هزینه‌های جاری و عمرانی به قیمت‌های جاری و در عین حال کاهش شدید قدرت خرید دولت به قیمت‌های حقیقی در سال‌های اخیر،
 ۵. خروج تدریجی و اندک از شرایط رکودی در کشور،
 ۶. تداوم یا عدم تداوم تحریم‌های اقتصادی و مسئله برجام،
 ۷. ثبات نسبی قیمت نفت و افزایش تولید کشور،
 ۸. حجم انبوه بدهی‌های دولت و لزوم مدیریت آن.

ب) ترکیب منابع و مصارف

در لایحه بودجه ۱۳۹۶، بودجه کل کشور حدود ۱۰۸۵ هزار میلیارد تومان 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 ۳۷۱ هزار میلیارد تومان است که حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان آن را منابع عمومی دولت و حدود ۵۱ هزار میلیارد تومان آن را درآمدهای اختصاصی تشکیل می‌دهد. منابع بودجه عمومی (۳۲۰ هزار میلیارد تومان) از سه جزء درآمدها (۱۶۰ هزار میلیارد تومان)، واگذاری

دارایی‌های سرمایه‌ای (۱۱۶ هزار میلیارد تومان) و واگذاری دارایی‌های مالی عمدتاً استقراض و فروش دارایی‌های مالی مانند سهام شرکت‌ها (۴۴ هزار میلیارد تومان) تشکیل شده است. در صورتی که منابع عمومی دولت به صورت منابع نفتی و غیرنفتی طبقه‌بندی شود، منابع حاصل از نفت ۱۱۱ هزار میلیارد تومان و منابع غیرنفتی ۲۰۹ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. برخی از اقلام عمده منابع غیرنفتی عبارتند از: درآمدهای مالیاتی (۱۱۳ هزار میلیارد تومان)، سود سهام شرکت‌های دولتی (۱۳/۵ هزار میلیارد تومان) و فروش اوراق مالی (۳۲/۵ هزار میلیارد تومان). در سمت مصارف، مصارف عمومی دولت از سه بخش اعتبارات هزینه‌ای (۲۳۶ هزار میلیارد تومان)، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا طرح‌های عمرانی (۶۳ هزار میلیارد تومان) و تملک دارایی‌های مالی (عمدتاً بازپرداخت بدهی‌های دولت) (۲۱ هزار میلیارد تومان) تشکیل شده است. اقلام عمده هزینه‌های جاری دولت عبارتند از: یارانه‌ها (۲۱ هزار میلیارد تومان که جدای از ارقام قانون هدفمندی یارانه‌هاست)، جبران خدمات کارکنان یا حقوق و دستمزد کارکنان فعلی دولت (۹۵ هزار میلیارد تومان) و رفاه اجتماعی یا پرداخت حقوق بازنشستگان (۷۳ هزار میلیارد تومان).

بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که از رقم ۳۲۰ هزار میلیارد تومان منابع عمومی دولت، در نهایت حدود ۲۵۸ هزار میلیارد تومان آن محقق شود (۶۲ هزار میلیارد تومان عدم تحقق). در مورد مصارف عمومی نیز انتظار است که هزینه‌های جاری حدود ۲۱۳ هزار میلیارد تومان، طرح‌های عمرانی حدود ۳۳ هزار میلیارد تومان و پرداخت بدهی‌های دولت ۱۲ هزار میلیارد تومان محقق شود.

ج) محورهای مهم بودجه ۱۳۹۶

۱. **نفت:** در لایحه بودجه با فرض فروش هر بشکه نفت خام به قیمت ۵۵ دلار، صادرات نفت و میعانات گازی معادل ۲/۵۳ میلیون بشکه در روز، نرخ برابری ریال به دلار حدود ۳۳۰۰ تومان، منابع نفتی در حدود ۱۱۱ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است (در بودجه ۱۳۹۵ این رقم حدود ۷۴ هزار میلیارد تومان بود). انتظار است که حداقل ۱۰۰ هزار میلیارد تومان منابع نفتی در سال آینده محقق شود. تسلط سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی در ایران باعث می‌شود که دولت برای تأمین کسری بودجه خود از طرق متفاوت از جمله افزایش نرخ ارز اقدام کند. برای جلوگیری از این کار باید سازوکاری اتخاذ شود که درآمدهای مورد نیاز دولت از منابع نفتی مستقل از نرخ ارز باشد و سیاست‌های ارزی براساس عرضه و تقاضای بازار باشد و نیازهای مالی دولت در آن اثرگذار نباشد.

۲. **صندوق توسعه ملی:** سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفت و میعانات گازی و گاز ۲۰ درصد برای سال ۱۳۹۶ در نظر گرفته شده است. در سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی به افزایش تدریجی سهم صندوق توسعه ملی تأکید شده با این حال با ملاحظه اینکه مقادیر حقیقی هزینه‌های



جاری و عمرانی در سال‌های اخیر تغییر چندانی نداشته لازم است که این کار با احتیاط و تدبیر انجام گیرد. همچنین از طریق تبصره «۴» لایحه بودجه (بندهای «ب» و «ج» و «د») اختیارات هیئت امنای صندوق توسعه ملی تضعیف شده است.

۳. اجازه برداشت از حساب ذخیره ارزی: در بند «ج» تبصره «۱» لایحه بودجه، پیش‌بینی شده است که چنانچه منابع دولت از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای کمتر از ۱۱۶۱ هزار میلیارد ریال شود از حساب ذخیره ارزی و در صورت عدم کفایت از محل واگذاری اوراق بهادار مالی اقدام کند. این امر در واقع ارائه متمم بودجه در حین تصویب بودجه است.

۴. مالیات بر ارزش افزوده: نرخ مالیات بر ارزش افزوده ۹ درصد است که ۳ درصد آن برای شهرداری‌ها و ۵ درصد برای دولت و یک درصد آن نیز برای بخش سلامت است. در لایحه بودجه سهم دولت ۳۲ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است و انتظار است که حداقل ۲۹ هزار میلیارد تومان آن محقق شود.

۵. اوراق تعهدزا (مشارکت، صکوک و اسناد خزانه اسلامی): در لایحه بودجه ۱۳۹۶، در طرف منابع حدود ۳۲/۵ هزار میلیارد تومان منابع از فروش اوراق مالی در تبصره «۵» پیش‌بینی شده است (۲۰ هزار میلیارد تومان برای اجرای طرح‌های عمرانی در بند «ب»، ۷/۵ هزار میلیارد تومان برای تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی در بند «ه» و ۵ هزار میلیارد تومان برای تهاتر بدهی‌های دولت در بند «و»).

همچنین در طرف مصارف، حدود ۱۴/۵ هزار میلیارد تومان برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در نظر گرفته شده است (تسویه مطالبات اشخاص ۵۰ میلیارد تومان، تسویه بدهی‌های دولت ۵ هزار میلیارد تومان، بازپرداخت اسناد خزانه اسلامی ۸/۵ هزار میلیارد تومان و بازپرداخت اصل اوراق مشارکت طرح‌های عمرانی یک هزار میلیارد تومان).

علاوه بر موارد فوق در بند «ح» تبصره «۵»، رقمی معادل ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در نظر گرفته شده است. این امر نشان می‌دهد که بودجه دولت در حال ورود به مسیری است که به سرعت بدهی‌های دولت را افزایش داده و در کنار وابستگی اقتصاد به نفت، اقتصاد به انتشار اوراق مالی برای بازپرداخت بدهی‌های دولت وابسته شود. تداوم این امر در بلندمدت ضمن تهدید ظرفیت بخش خصوصی، می‌تواند دولت را هم در تنگنا قرار دهد.

۶. اوراق بهادار شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها: در لایحه بودجه ۱۳۹۶، از طریق تبصره «۵» به شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی اجازه انتشار اوراق مالی تا سقف ۲۰ هزار میلیارد تومان و به شرکت نفت اجازه انتشار اوراق ارزی تا سقف ۳ میلیارد دلار داده شده است. از ۲۰ هزار میلیارد تومان اوراق مالی، ۱۰ هزار میلیارد تومان برای شرکت‌های دولتی، ۵ هزار میلیارد تومان برای شهرداری‌ها و ۵ هزار میلیارد تومان شرکت‌های وزارت نفت در نظر گرفته شده است. با ملاحظه اینکه چنین ظرفیت‌هایی در سال ۱۳۹۵ نیز پیش‌بینی شده بود و عملکرد قابل توجهی نداشت انتظار است که عملکرد آنها در سال آینده نیز اندک باشد.

همچنین اجازه داده شده است ۳ میلیارد دلار اوراق ارزی برای بازپرداخت اوراق سررسید شده شرکت ملی به نفت ایران منتشر شود و این علاوه بر اجازه انتشار ۵ هزار میلیارد تومان اوراق مالی ریالی است که به دولت برای بازپرداخت اوراق مالی ریالی سررسید شده، داده شده است.

۷. هدفمندی یارانه‌ها: در لایحه بودجه ۱۳۹۶ (تبصره «۱۴»)، به دولت اجازه داده شده در اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها تا مبلغ ۴۸ هزار میلیارد تومان از طریق اصلاح قیمت کالاها و خدمات و ردیف‌های یارانه‌ای درآمد کسب کند و آن را برای پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی و ارائه خدمات حمایتی و کمک به تولید و اشتغال تخصیص دهد.

واقعیت آن است که درآمد حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات (بنزین، گازوئیل، برق و گاز و...) و مصارف آن، جزو منابع و مصارف عمومی است. اما به دلیل ماهیت حقوقی تعریف شده برای سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها این منابع و مصارف در سقف بودجه عمومی آورده نمی‌شود.

منابع حاصل از فروش حامل‌های انرژی بین سه بخش توزیع می‌شود که عبارتند از: شرکت‌های تولیدکننده (مانند پالایش و پخش، توانیر و...)، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و سازمان هدفمندی یارانه‌ها. در حال حاضر سهم هر یک از سه گروه مذکور به صورت دقیق و مبتنی بر قواعد مشخص تعیین نمی‌شود. همچنین سهم طرح تحول سلامت، حمایت از تولید و... نیز در عمل در موضوع هدفمندی مشخص نیست. علاوه بر موارد مذکور تداوم یا عدم تداوم سیاست‌هایی که درباره حذف دهک‌های درآمدی بالا و ثبت نام افراد جدید در سال ۱۳۹۵ به دولت تکلیف شده بود، در لایحه بودجه مشخص نیست.

۸. اعتبارات استانی: از ۳۲۰ هزار میلیارد تومان منابع عمومی دولت، ۲۶/۵ درصد آن منابع استانی و مابقی آن منابع ملی است در حالی که فقط ۵ درصد اعتبارات در طرف مصارف عمومی به صورت استانی است و ۹۵ درصد آن ملی است. درآمدهای استانی ۵ برابر مصارف عمومی استانی است و این امر حاکی از تمرکز نظام اداره کشور است.

۹. تعرفه خدمات دولتی: در جدول ۱۶ لایحه بودجه، تعرفه خدمات دولتی (مانند صدور شناسنامه، گذرنامه، خدمات انتظامی) ارائه شده که در مقایسه با سال ۱۳۹۵ در اکثر موارد، تعرفه‌ها ثابت مانده است.

۱۰. ردیف‌های متفرقه: حدود ۵۸ هزار میلیارد تومان منابع عمومی در ردیف‌های متفرقه توزیع شده است (۳۴ هزار میلیارد تومان هزینه‌ای و ۲۴ هزار میلیارد تومان عمرانی). هرچقدر اعتبارات ردیف‌های متفرقه بیشتر باشد احتمال بروز رفتار مبتنی بر صلاحدید به جای رفتار مبتنی بر قواعد بیشتر خواهد شد.

۱۱. جامعیت بودجه: در تبصره‌های بودجه ارقامی ذکر شده‌اند که در جداول بودجه بازتاب ندارند و این امر باعث می‌شود که منابع بودجه کمتر از مقداری باشد که در عمل ممکن است تحقق پیدا کند.



۱۲. ضرورت مشخص شدن ارتباط کلی بودجه نهادهای عمومی غیردولتی با بودجه کل کشور:

نهادهای عمومی غیردولتی به لحاظ ماهیت منابعی که در اختیار دارند و نوع وظایفی که درباره عموم مردم انجام می‌دهند جزئی از بخش عمومی هستند. علاوه بر این حجم منابعی را در اختیار دارند که نسبت به حجم منابع عمومی دولت قابل توجه است و تصمیم‌گیری درباره نحوه وصول منابع و محل مصرف آنها بر وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور به اندازه بودجه عمومی دولت اهمیت دارد. لذا لازم است که تصویر کلی از بودجه آنها در زمان ارائه لایحه بودجه کل کشور به صورت پیوست جهت اطلاع نمایندگان مجلس و مردم ارائه شود که از جمله این نهادهای عمومی غیردولتی می‌توان به بودجه شهرداری‌ها، بودجه نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی و مصارف صندوق توسعه ملی و بودجه سازمان تأمین اجتماعی اشاره کرد.

۱۳. **باز بودن سقف بودجه:** در چند مورد، عدد یک در مقابل چندین ردیف بودجه‌ای قرار داده شده است. این کار باعث می‌شود که سقف بودجه کل کشور بسته نشود و در نتیجه دولت مختار است که به صلاحدید خود عمل کند و صلاحیت تصویبی مجلس نقض می‌گردد.

۱۴. **اعطای حق جابجایی اعتباری:** در تبصره «۱۶» حق جابجایی اعتبار تا ۱۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای (بجز فصول اول و ششم) و ۵ درصد اعتبارات عمرانی برای اجرای طرح‌های ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و در تبصره «۱۷» حق جابجایی ۱۰ هزار میلیارد تومان از اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی داده شده است که این امر صلاحیت تصویب بودجه را نقض می‌کند.

۱۵. **ارتباط برنامه ششم توسعه و بودجه ۱۳۹۶:** مقایسه جداول کلان مالی اسناد برنامه ششم توسعه و جداول کلان بودجه سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که سرجمع منابع عمومی بودجه ۱۳۹۶ تقریباً مشابه ارقام جداول کلان اسناد برنامه است، اما ترکیب آن متفاوت است. پس از تصویب برنامه ششم توسعه در مجلس لازم است بررسی مجدد شود که تا چه حد ارقام لایحه بودجه با جداول کلان مالی برنامه ششم توسعه سازگار است.

۱۶. **طرح‌های عمرانی:** نسبت اعتبارات عمرانی به اعتبارات هزینه‌ها در یک دهه گذشته روند کاهنده داشته و از ۴۵ درصد در سال ۱۳۷۶ به حدود ۱۵ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است. این امر در کنار آغاز صدها طرح عمرانی جدید موجب شده است تا مشکلات طرح‌های عمرانی دوچندان شود.

۱۷. **بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی از طریق مشارکت عمومی-خصوصی:** با ملاحظه روند کاهنده نسبت اعتبارات طرح‌های عمرانی به هزینه‌ای و وجود طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام فراوان در کشور، دولت در تبصره «۲۰» لایحه پیش‌بینی کرده است که بخشی از طرح‌های عمرانی کشور را به صورت مشارکتی (خصوصی-عمومی) به بهره‌برداری برساند. این امر می‌تواند نقش سازنده‌ای در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی داشته باشد، اما به دلیل گسترده بودن حوزه مذکور و مجموعه اقدامات لازم برای آن بهتر است که دولت این کار را با تقدیم لایحه به سرانجام برساند.

۱۸. **تمرکز وجوه در خزانه و راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا:** یکی از خواسته‌های اولیه انقلاب مشروطه در نظام مالی، شکل‌گیری خزانه واحد در کشور و تمرکز وجوه در آن بوده است که در سال‌های گذشته از طرق گوناگون از تمرکز وجوه در خزانه واحد عدول شده بود که در صورت تداوم آن مفسده‌ای بزرگ برای کشور به ارمغان می‌آورد. در لایحه بودجه ۱۳۹۶، در تبصره «۲۱» پیش‌بینی شده است که تمرکز وجوه در خزانه کل کشور انجام گیرد. علاوه بر آن برای حل چالش حقوق‌های نجومی پیش‌بینی شده است که سامانه ثبت حقوق و مزایای کارکنان دولت در مدت زمان یک سال محقق شود.

۱۹. **افزایش سرمایه بانک‌های دولتی:** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ افزایش سرمایه بانک‌های دولتی پیش‌بینی شده بود که در مجلس به تصویب نرسید. سپس در اصلاحیه بودجه ۱۳۹۵ این امر مجدداً به تصویب رسید. در ادامه این مسیر در لایحه بودجه ۱۳۹۶ پیش‌بینی شده است که سرمایه دولت نزد بانک‌های دولتی از محل حساب‌های پرداختی و اضافه برداشت به میزان ۵ هزار میلیارد تومان افزایش یابد که این امر به معنای دخالت دولت در سازوکار بانک مرکزی و پاداش به متخلفین است. علاوه بر آن ۱۰ هزار میلیارد تومان نیز از طریق اعتبارات عمرانی و مالی و ردیف‌های متفرقه امکان افزایش سرمایه بانک‌ها دیده شده است که این امر به دلیل نقض مصوبات مجلس درباره ردیف‌های بودجه‌ای، صلاحیت‌های تصویبی بودجه را نقض می‌کند.

۲۰. **حقوق و دستمزد:** یکی از نقایص لایحه بودجه سنواتی آن است که به صورت صریح کل پرداختی حقوق و مزایا به کارکنان دولت در آن قابل ردیابی نیست. مبتنی بر برخی فروضی که در گزارش آمده است در مجموع حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان برای پرداخت حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان در نظر گرفته شده است. همچنین پیش‌بینی شده است که حقوق و دستمزد تا سقف ۱/۵ میلیون تومان در ماه معاف از مالیات باشد.

۲۱. **استقرار خارجی:** در بند «ب» تبصره «۳» لایحه بودجه اجازه استقرار خارجی تا سقف ۵ میلیارد دلار از دولت‌های خارجی و نهادهای بین‌المللی داده شده است، اما سازوکار آن و جزئیات مالی آن مشخص نشده است.

د) برخی از راهبردهای مجلس شورای اسلامی برای تصمیم‌گیری درباره لایحه بودجه

عبارتند از:

۱. واقعی کردن منابع و مصارف،
۲. تعیین تکلیف ارتباط احکام برنامه و بودجه،
۳. تعیین تکلیف احکام و ارقام مربوط به صندوق توسعه ملی،
۴. تعیین تکلیف استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی در صورت عدم تحقق منابع حاصل از فروش سرمایه،



۵. تعیین تکلیف حجم انتشار اوراق تعهدزا و نحوه استفاده از آن در سال ۱۳۹۶،
۶. تعیین تکلیف موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها،
۷. تعیین تکلیف استقراض خارجی،
۸. تعیین تکلیف حداقل درآمد معاف از مالیات،
۹. تعیین تکلیف افزایش سرمایه بانک‌های دولتی،
۱۰. تعیین تکلیف تمرکز وجوه در خزانه و راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا،
۱۱. تعیین تکلیف بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی از طریق مشارکت عمومی - خصوصی،
۱۲. تعیین تکلیف ارتباط برنامه ششم توسعه و بودجه ۱۳۹۶،
۱۳. تعیین تکلیف اعطای حق جابجایی اعتباری،
۱۴. تعیین تکلیف سقف بودجه،
۱۵. تعیین تکلیف اوراق بهادار شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها.

مقدمه

بودجه سالیانه هر کشور، تصویر مالی وظایف و مأموریت‌های دولت در حوزه‌های حاکمیتی، بازتوزیعی و تأمین اجتماعی، عمران و توسعه و بنگاه‌های عمومی است. راهبردهایی که دولت‌ها برای انجام وظایف و مأموریت‌های خود و تنظیم منابع و مصارف در بودجه انتخاب می‌کنند به‌طور طبیعی از شرایط اقتصادی و سیاسی و اجتماعی تأثیر می‌پذیرند. عمده‌ترین ویژگی‌های شرایط زمان تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ عبارتند از:

۱. اولین تجربه بودجه‌ریزی مجلس دهم

مجلس شورای اسلامی دوره دهم اولین لایحه بودجه‌ای دوران خود را بررسی خواهد کرد. در این میان وجود تجربه نمایندگان دوره‌های قبل در مجلس دهم و وجود ایده‌های جدید در مجلس جدید می‌تواند در صورتی که مدیریت صحیحی اعمال شود در ارتقای سطح بودجه‌ریزی کشور مؤثر باشد.

۲. آخرین بودجه دولت و سال انتخابات

سال آینده سال انتخابات ریاست‌جمهوری است و این امر می‌تواند بر ملاحظات سیاست‌گذاری مالی و پولی تأثیرگذار باشد. عموماً در سال منتهی به انتخابات، سیاست‌های انبساطی برای خروج از رکود یا کاهش آن و سیاست‌های رونق را در پیش گرفته است که در نتیجه آن سطح تولید افزایش یافته و هزینه‌های تورمی آن بعداً ظاهر و آشکار می‌شود. همچنین تلاش می‌شود که سیاست‌هایی در دستور کار قرار گیرد که آثار

اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آنها کوتاه‌مدت‌تر بوده و در عین حال تأثیر آنها (مثبت یا منفی) بر ترجیحات رأی‌دهندگان قابل پیش‌بینی و قابل مدیریت باشد. با ملاحظه اینکه سال آینده سال انتخابات است طبیعی است که دولت و مجلس در سیاستگذاری‌های مالی با دقت بیشتری عمل خواهند کرد.

۳. برنامه ششم توسعه در مجلس

در زمان تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، برنامه ششم توسعه همچنان در دستور مجلس شورای اسلامی است. نوع دیدگاه دولت درباره برنامه ششم با دیدگاه‌های رایج دولت‌های قبل فرق دارد و طبیعی است که این امر بر رابطه بودجه با برنامه تأثیرگذار خواهد بود و علاوه بر آن نتیجه نهایی حاصل شده درباره برنامه ششم می‌تواند در بودجه سال ۱۳۹۶ مؤثر باشد.

۴. مشخص شدن ناکارایی نظام حقوق و دستمزد

ارتقای مدیریت بخش عمومی در ایران متأسفانه تاکنون به‌عنوان یک دستورکار اساسی برای بهبود سطح توسعه‌یافتگی در کشور مدنظر قرار نگرفته است. یکی از محورهای مدیریت بخش عمومی، نظام حقوق و دستمزد است. با ملاحظه اینکه در سال‌های اخیر نظام حقوق و دستمزد در کشور از وضعیت نظام‌مند و سیستمی خارج و چندپارچه شده بود در نتیجه آن مسئله حقوق‌های نجومی به‌عنوان یکی از ضعف‌های نظام حقوق و دستمزد عیان گردید که اصلاح آن باید در دستور کار مجلس و دولت قرار گیرد. با این حال آثار آن نیز باید در بودجه‌های سنواتی مدنظر قرار گیرد.

۵. کاهش قدرت خرید دولت به قیمت‌های حقیقی در سال‌های اخیر

اقتصاد ایران در سال‌های اخیر رشد اندک و در برخی سال‌ها رشدهای منفی را تجربه کرده است. در کنار آن مخارج عمومی دولت (شامل مخارج جاری و عمرانی) علیرغم اینکه به قیمت اسمی افزایش یافته، اما به قیمت حقیقی تغییر چندانی نداشته است و این امر به معنای آن است که ظرفیت‌های ایجاد رشد از طریق سرمایه‌گذاری‌های دولت در سرمایه‌فیزیکی (از طریق طرح‌های عمرانی) یا سرمایه انسانی (از طریق آموزش، بهداشت و سلامت و ...) در سال‌های اخیر چندان محقق نشده و لازم است که به این امر در سیاستگذاری‌های مالی و پولی توجه گردد.

۶. خروج تدریجی از شرایط رکودی در کشور

ورود شوک‌های متعدد به اقتصاد ایران در یک دهه گذشته از قبیل شوک افزایش درآمدهای حاصل از نفت و بروز بیماری هلندی در اقتصاد ایران، شوک افزایش ۵/۵ برابری قیمت حامل‌های انرژی و شوک افزایش نرخ ارز و محدودیت‌های ناشی از تحریم‌های اقتصادی گسترده به بنیان‌های تولید در کشور



آسیب جدی وارد کرد و عوارض ناشی از ساختارهای ناسالم اقتصادی به شکل رکود تورمی گسترده و عمیق طی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ آشکار شد. به‌رغم رشد ۳ درصدی اعلام شده برای سال ۱۳۹۳، مجدداً در سال ۱۳۹۴ از آهنگ رشد اقتصاد ایران کاسته شد. در سال ۱۳۹۴ آثار بعدی بیماری هلندی با مسئله سیاستگذاری‌های دولت منجر به پیگیری سیاست صبر و انتظار از طریق سرمایه‌گذاران و خریداران گردید و در نتیجه رشد اقتصادی در کشور منفی شد. بررسی‌های نهادهای بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و نهادهای داخلی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۵ رشد اقتصادی کشور بیش از ۵ درصد خواهد بود. برای سال ۱۳۹۶ نیز در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، انتظار تداوم سیاست‌های مبتنی بر رشد اقتصادی وجود دارد. با این حال به دلیل آنکه سال انتخابات بوده و شرایط جدیدی در اقتصاد بین‌المللی از جمله ابهام در سیاست‌های رئیس‌جمهور جدید آمریکا وجود دارد در دستیابی به سیاست‌های رشد باید با احتیاط بیشتری عمل کرد.

۷. رفع تحریم‌های اقتصادی و انتخابات آمریکا

یکی از اولویت‌های اصلی دولت در سه سال گذشته دستیابی به توافق هسته‌ای و رفع تحریم‌ها بوده است که در نتیجه آن برجام به نتیجه رسید و انتظار بود که به تدریج آثار آن بر سیاست‌های اقتصادی کشور نمایان گردد. در حالی که موضوع رفع تحریم‌های اقتصادی باعث ایجاد انتظارات بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و به تأخیر انداختن تصمیمات آنها بوده است. در انتخابات آمریکا مسئله برجام نیز یکی از مسائل سیاستگذاری مورد بحث بود که می‌تواند در دوران رئیس‌جمهور جدید نیز یکی از دستورکارها باشد. در نتیجه نوع تعامل ایران و کشورهای طرف مذاکره ایران در برجام و سطح پایداری آن بر اقتصاد ایران تأثیرگذار خواهد بود و یکی از عوامل مؤثر بر سطح دستیابی به اهداف سیاست‌های مالی است.

۸. تغییرات قیمت و تولید نفت در مقایسه با سال قبل

در سال ۱۳۹۴ و در زمان تهیه و تصویب بودجه ۱۳۹۵ کل کشور، قیمت نفت به شدت در حال نوسان بود و این امر بر پیش‌بینی منابع مالی در دسترس برای سیاستگذاری مالی تأثیر به‌سزایی داشت. نوسان قیمت نفت در سال ۱۳۹۵ کمتر بوده و در مقایسه با سال ۱۳۹۴ از ثبات بیشتری برخوردار بوده است. بر همین اساس، با وجود نوسان در بازار نفت در زمان تدوین لایحه بودجه چشم‌اندازی که از قیمت نفت وجود داشته چشم‌اندازی مثبت است.

۹. حجم انبوه بدهی‌های دولت و لزوم مدیریت آن

یکی از ویژگی‌های اقتصاد ایران که هم در دوره قبل از انقلاب و هم در دوره بعد از انقلاب وجود داشته

آن است که بدهی‌ها و اموال دولت به صورت دقیق به تفکیک دستگاه‌ها و حتی به صورت مجموع مشخص نیست. به همین دلیل هرآنچه در این باره ارائه می‌شود به صورت برآورد است. به نظر می‌رسد که دولت بدهی بسیار بالایی به پیمانکاران بخش خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی و نظام بانکی دارد. برای مدیریت این بدهی‌ها در قانون رفع موانع تولید سیاست‌هایی همچون استفاده از ظرفیت‌های مالی جدید مانند انتشار صکوک، انتشار اسناد خزانه و ... تعریف شده است که در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ عملکرد بهتری داشته‌اند. در مسئله تأمین مالی بدهی‌های دولت لازم است که در عین حال که ظرفیت‌سازی‌های جدید مالی از طریق ابزارهای مالی مدنظر قرار می‌گیرند، مسئله انباشت این نوع دارایی‌ها در سنوات آتی و مسئله بازپرداخت آنها و مسئله جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی (اثر برون‌رانی) نیز مورد توجه قرار گیرند.

محورهایی که در بالا طرح شد زمینه‌های محیطی و شرایط اقتصاد ایران در زمان تدوین و تصویب بودجه را نشان می‌دهند. پس از مشخص شدن شرایط زمینه‌ای می‌توان سیاست‌های دولت در بودجه و تغییرات اعداد و ارقام که نشان‌دهنده آثار مالی سیاست‌های دولت است، را بررسی کرد که در ادامه گزارش ارائه شده است.

این گزارش در بخش اول تصویری از منابع و مصارف دولت را ارائه می‌دهد و پس از آن درجه تحقق منابع و مصارف بودجه تحلیل شده است. با ملاحظه اینکه در گزارش‌های بعدی، به تفکیک مأموریت‌های مهم بخش عمومی (از جمله آموزش و پرورش، دفاع و امنیت، آموزش عالی، سلامت، رفاه و...) بررسی و تحلیل می‌شوند، در این گزارش فقط راهبرد کلی دولت در تراز کردن منابع و مصارف بودجه عمومی دولت ارائه شده و نشان داده شده است که ظرفیت تحقق منابع و مصارف بودجه کل کشور چقدر است. در این بخش نشان داده شده است که برخی از منابع بودجه عمومی دولت، دچار بیش‌برآورد هستند و در صورتی که تحقق آنها کمتر از پیش‌بینی دولت در لایحه بودجه باشد، برخی از هزینه‌های بودجه از جمله اعتبارات طرح‌های عمرانی ممکن است به سختی تأمین شود. در نتیجه در عمل به دلیل این بیش‌برآوردها بخش قابل توجهی از طرح‌های عمرانی نمی‌توانند به موقع به بهره‌برداری برسند و هزینه‌های آنها به صورت پیوسته افزایش می‌یابد. عدم برآورد واقعی منابع در واقع صلاحیت قانونگذاری مجلس را تضعیف می‌کند و در عین حال حق مردم نسبت به دولت در حوزه بودجه، که از طریق نظارت مجلس تحقق می‌یابد نیز دچار خدشه می‌شود. بر همین اساس در بخش دوم، محورهای عمده سیاستگذاری و تصمیم‌گیری دولت درباره بودجه سال ۱۳۹۶ بررسی شده است. در بخش پایانی محورهای مهم تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی درباره بودجه بیان شده است.



۱. ترکیب منابع و مصارف

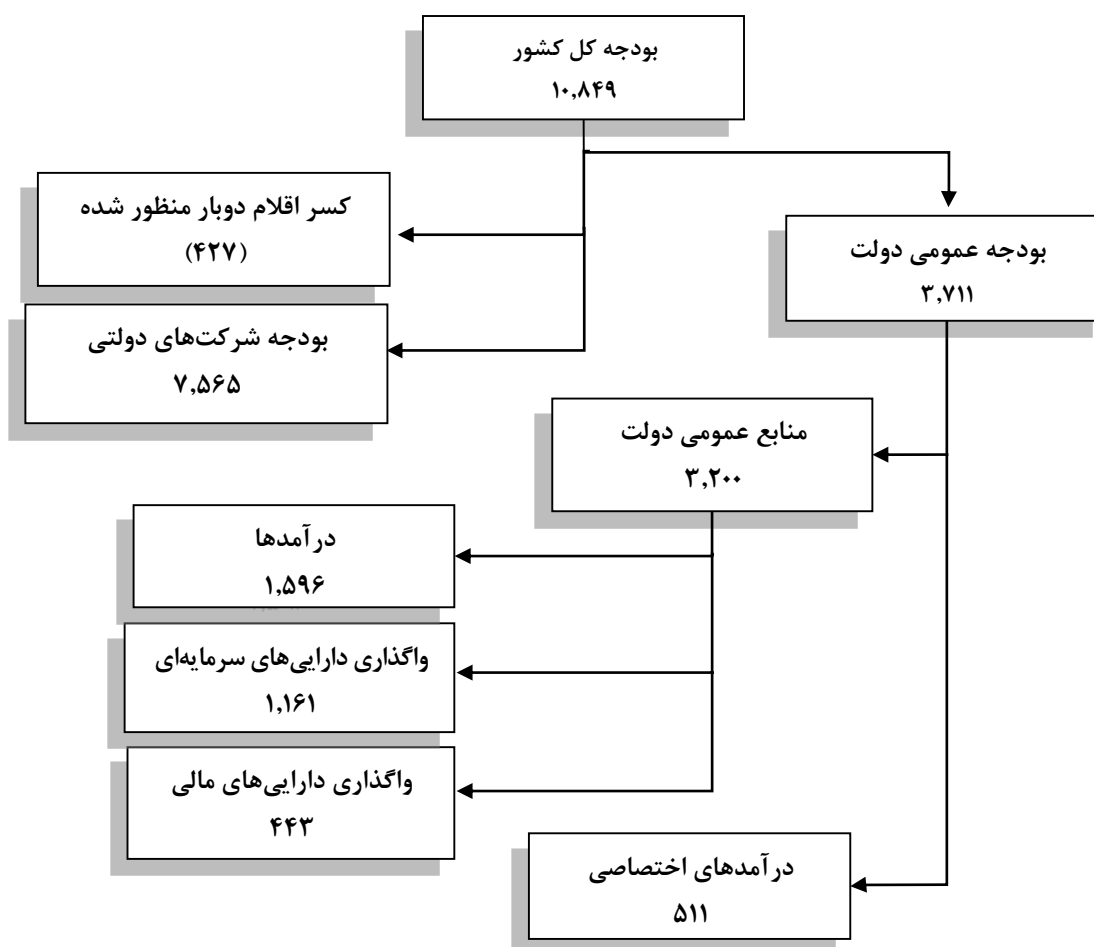
در این بخش ابتدا تصویری اجمالی از بودجه کل کشور ارائه شده و سپس به صورت دقیق تر بودجه عمومی دولت بررسی می شود. پس از بررسی بودجه عمومی، تصویر واقعی از میزان تحقق بودجه مبتنی بر اطلاعات در دسترس ارائه شده است.

۱-۱. منابع بودجه کل کشور در لایحه

منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت های دولتی در سال ۱۳۹۶ معادل ۱۰۸۵ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ از رشدی معادل ۱۰/۹ درصد برخوردار است. رشد مذکور در ارتباط با بودجه عمومی دولت و شرکت های دولتی به ترتیب برابر با ۱۰/۶ و ۱۰/۸ درصد است.

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

(هزار میلیارد ریال)



۱-۲. منابع عمومی دولت در لایحه بودجه

تقریباً یک‌سوم از بودجه کل کشور را بودجه عمومی دولت تشکیل می‌دهد. منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی معادل ۳,۲۰۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ از افزایشی حدود ۹ درصد برخوردار است. این در حالی است که رشد مذکور نسبت به پیش‌بینی عملکرد منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۵ معادل ۴۰ درصد است. بنابراین هر چند رقم لایحه نسبت به قانون سال ۱۳۹۵ رشد معقول‌تری دارد، اما به‌نظر می‌رسد در صورت تحقق کامل منابع عمومی در سال بعد با توجه به هدف تورم تک‌رقمی، بودجه انبساطی بسته شده است. البته فشار منابع بیشتر روی عواید حاصل از نفت و میعانات گازی است که در بین متغیرهای تشکیل‌دهنده آن، قیمت نفت از ریسک بالاتری برخوردار است. به‌طوری که با هر یک دلار کاهش قیمت نفت، سهم دولت از عواید نفتی به میزان ۲۰ هزار میلیارد ریال کاهش می‌یابد. البته سهم صندوق نیز به نفع دولت (و برخلاف سیاست‌های کلی) و همانند سال قبل ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است.

همان‌طور که در جدول ۱ آمده در لایحه بودجه ۱۳۹۶ پیش‌بینی شده است که درآمدهایی که دولت در سال آینده به‌دست می‌آورد (شامل مالیات، ارائه کالاها و خدمات و ...) حدود ۱,۵۹۶ هزار میلیارد ریال است. همچنین دولت پیش‌بینی کرده است که حدود ۱,۱۶۱ هزار میلیارد ریال از طریق فروش دارایی‌های سرمایه‌ای که سهم اصلی آن درآمدهای نفت است، به‌دست آورد. علاوه بر درآمدهای مذکور و درآمدهای نفت، دولت پیش‌بینی کرده است که حدود ۴۴۳ هزار میلیارد ریال از طریق واگذاری دارایی‌های مالی (از جمله فروش اوراق مشارکت، فروش اسناد خزانه، فروش صکوک) به‌دست آورد که اکثر آنها استقراض است. همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود پیش‌بینی می‌شود که در سال ۱۳۹۵ عملکرد منابع عمومی دولت حدود ۲,۲۹۴ هزار میلیارد ریال باشد. طبیعی است که دولت نمی‌تواند به یکباره از ۲,۲۹۴ هزار میلیارد ریال منابع امسال به حدود ۳,۱۹۹ هزار میلیارد ریال منابع (لایحه بودجه سال ۱۳۹۶) در سال آینده دست یابد. زیرا دولت نیز در لایحه خود در مجموع پیش‌بینی کرده است که حداکثر ۸ درصد به منابع عمومی اضافه شود. ضمن این که منابع عمومی شامل اقلامی است (مانند عواید نفتی) که تحقق آنها ذاتاً از ریسک بالایی برخوردار است.



جدول ۱. عملکرد منابع عمومی دولت در سال‌های اخیر و پیش‌بینی بودجه سال ۱۳۹۶

(هزار میلیارد ریال)

شرح	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵		۱۳۹۶
	عملکرد	عملکرد	قانون	پیش‌بینی عملکرد	لايحه
درآمدها	۹۷۷	۱,۱۲۳	۱,۵۷۴	۱,۲۴۸	۱,۵۹۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۳۱	۶۷۳	۷۹۰	۷۴۸	۱,۱۶۱
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۷۳	۲۱۹	۵۷۹	۲۷۹	۴۴۳
جمع منابع عمومی دولت	۱,۷۸۳	۲,۰۱۷	۲,۹۴۴	۲,۲۷۵	۳,۲۰۰

توضیح: تفاوت در سرجمع‌ها (در صورت وجود) به دلیل گردکردن اعداد است.

جدول ۲ تصویر دقیق‌تری از ترکیب انواع منابع عمومی دولت را به دست می‌دهد. مطابق جدول ۲ در مجموع کل منابع عمومی که دولت در سال آینده به دست می‌آورد می‌تواند در سطح کلی به دو بخش منابع نفتی و منابع غیرنفتی تقسیم شود. منابع حاصل از نفت که دولت در لایحه بودجه پیش‌بینی کرده است مبلغ ۱,۱۱۱ هزار میلیارد ریال است. در بخش درآمدهای غیرنفتی دولت پیش‌بینی کرده است که درآمدهای مالیاتی به میزان ۱,۱۲۷ هزار میلیارد ریال محقق شود. در کنار آن پیش‌بینی شده است که سود سهام شرکت‌های دولتی ۱۳۵ هزار میلیارد ریال محقق شود. همچنین دولت پیش‌بینی کرده است که ۳۲۵ هزار میلیارد ریال از طریق فروش اوراق مالی (شامل اوراق مشارکت، اوراق اسناد خزانه اسلامی، و اوراق صکوک) به دست آورد. سایر منابعی که دولت از طریق منابع غیرنفتی به دست می‌آورد ۵۰۲ هزار میلیارد ریال است.

جدول ۲. ترکیب کلی منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

(هزار میلیارد ریال)

با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت

ردیف	منابع	قانون ۱۳۹۵	لايحه ۱۳۹۶	رشد (درصد)
۱	منابع غیرنفتی	۲,۱۹۹	۲,۰۸۹	-۵
۱-۱	درآمدهای مالیاتی	۱,۰۳۸	۱,۱۲۷	۸
۱-۲	سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۶۲	۱۳۵	-۱۷
۱-۳	فروش اوراق (مشارکت، اسناد خزانه، صکوک)	۴۰۰	۳۲۵	-۱۹
۱-۴	سایر	۵۹۹	۵۰۲	-۱۶
۲	منابع حاصل از نفت	۷۴۵	۱,۱۱۱	۴۹
	جمع	۲,۹۴۴	۳,۲۰۰	۹

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور و قانون بودجه سال ۱۳۹۵.

توضیح: در بخش فروش اوراق صرفاً اعدادی آمده که در جداول قانون بودجه درج شده است. براساس اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۵ حداقل ۹۳۰ هزار میلیارد ریال و معادل ریالی ۵ میلیارد دلار مجوز اوراق یا استقراض خارجی صادر شد، اما مبالغ آنها در سرجمع بودجه سال ۱۳۹۵ نیامده است.

۳-۱. مصارف عمومی دولت

مصارف عمومی دولت از سه بخش هزینه‌ها، طرح عمرانی (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و پرداخت بدهی‌های دولت (تملك دارایی‌های مالی) تشکیل می‌شود. دولت پیش‌بینی کرده است که حدود ۳,۲۰۰ هزار میلیارد ریال برای اقلام مذکور هزینه کند. در این میان هزینه‌های دولت حدود ۲,۳۶۳ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که شامل حقوق و دستمزد، بازنشستگی، رفاه اجتماعی، یارانه‌ها و... می‌شود. برای طرح‌های عمرانی حدود ۶۲۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی کرده است که طبق روال سال‌های گذشته بخش عمده‌ای از آن محقق نخواهد شد. البته به‌نظر می‌رسد در صورت رعایت انضباط مالی و تحقق عواید حاصل از صادرات نفت عملکرد آن در سال آینده بسیار بهتر از چند سال گذشته باشد. همچنین پیش‌بینی شده است که دولت حدود ۲۰۹ هزار میلیارد ریال از بدهی‌های خود (بدهی بابت اصل و سود اوراق مالی از جمله مشارکت و ...) را پرداخت کند.

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

شرح	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵		۱۳۹۶
	عملکرد	عملکرد	قانون	پیش‌بینی عملکرد	لايحه
اعتبارات هزینه‌ای	۱,۴۳۸	۱,۷۰۷	۲,۱۳۸	۱,۹۱۵	۲,۳۶۴
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۷۸	۲۵۹	۵۷۵	۲۱۸	۶۲۷
تملك دارایی‌های مالی	۴۵	۲۳	۲۳۱	۱۲۵	۲۰۹
عملکرد ماده (۱۰) قانون تنظیم	۲۱	۲۷		۱۷	
جمع مصارف عمومی دولت	۱,۷۸۳	۲,۰۱۷	۲,۹۴۴	۲,۲۷۵	۳,۲۰۰

توضیح: تفاوت در سرجمع‌ها (در صورت وجود) به دلیل گرد کردن اعداد است.

سه‌م عمده‌ای از هزینه‌های دولت را جبران خدمات کارکنان، یارانه^۱ و رفاه اجتماعی تشکیل می‌دهد. بر همین اساس در جدول ۴ زیرمجموعه هزینه‌های جاری دولت به تفکیک اقلام عمده ارائه شده است. همان‌طور که مشخص است از ۲,۳۶۴ هزار میلیارد ریال هزینه‌های جاری که دولت پیش‌بینی کرده حدود ۱,۸۸۷ هزار میلیارد ریال آن را برای سه قلم عمده یارانه، جبران خدمات کارکنان و رفاه اجتماعی در نظر گرفته است. در بخش اعتبارات عمرانی حدود ۳۰۸ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی ملی، حدود ۸۰ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی استانی و مابقی آن برای طرح عمرانی در ردیف‌های متفرقه در نظر گرفته شده است.

۱. پرداخت‌های هدفمندی جداگانه در بودجه دیده می‌شوند.



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

ردیف	مصارف	قانون ۱۳۹۵	لایحه ۱۳۹۶
۱	هزینه‌های جاری دولت	۲,۱۳۸	۲,۳۶۴
۱-۱	یارانه (فصل چهارم)	۱۶۶	۲۰۶
۱-۲	جبران خدمات کارکنان (فصل اول)	۸۱۲	۹۵۰
۱-۳	رفاه اجتماعی (فصل ششم)	۶۸۰	۷۳۱
۱-۴	سایر	۴۸۰	۴۷۷
۲	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۷۵	۶۲۷
۲-۱	پیوست شماره ۱ (طرح‌های ملی)	۲۸۷	۳۰۸
۲-۲	ردیف‌های متفرقه	۲۱۸	۲۳۹
۲-۳	طرح‌های عمرانی استانی	۷۰	۸۰
۳	تملك دارایی‌های مالی	۲۳۱	۲۰۹
	جمع	۲,۹۴۴	۳,۲۰۰

توضیح: تفاوت در سرجمع‌ها (در صورت وجود) به دلیل گرد کردن اعداد است.

۴-۱. برآورد میزان تحقق منابع و مصارف عمومی

۴-۱-۱. منابع

قانون بودجه سال ۱۳۹۵ منابع عمومی دولت را ۲,۹۴۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی کرده بود. برآوردهای کارشناسی حاکی است که تا پایان سال حدود ۲,۲۷۵ هزار میلیارد ریال از رقم مزبور محقق شود (در واقع پیش‌بینی می‌شود حدود ۶۷۰ هزار میلیارد ریال از منابع پیش‌بینی شده قابل وصول نیست).

برای سال ۱۳۹۶، پیش‌بینی می‌شود که درآمدها به میزان ۲۱۶ هزار میلیارد ریال و منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱۵۶ هزار میلیارد ریال بیش‌برآورد شده باشد. مهمتر از همه اینها انتظار است که از حدود ۴۴۳ هزار میلیارد ریالی که برای منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در نظر گرفته شده است، حدود ۱۹۶ هزار میلیارد ریال تحقق یابد. عدم تحقق منابع مالی ناشی از فروش انواع اوراق تعهدزا (شامل اوراق مشارکت، اوراق خزانه اسلامی و اوراق صکوک) مهمترین دلیل عدم تحقق حدود ۵۵ درصدی منابع در بخش واگذاری دارایی‌های مالی است. در مجموع پیش‌بینی می‌شود که منابع عمومی دولت در سال آینده حدود ۲,۵۸۲ هزار میلیارد ریال تحقق یابد (میزان عدم تحقق حدود ۶۱۸ هزار میلیارد ریال باشد).

۴-۱-۲. مصارف

در سال ۱۳۹۶ در بخش مصارف انتظار است که حدود ۲,۱۲۷ هزار میلیارد ریال هزینه‌های دولت تحقق یابد که در مقایسه با رقم ۲,۳۶۴ هزار میلیارد ریال دولت حدود ۲۳۶ هزار میلیارد ریال عدم تحقق پیش‌بینی می‌شود. در مقابل در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که حدود ۶۲۷ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های

عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) هزینه شود که پیش‌بینی می‌شود حدود ۳۳۵ هزار میلیارد ریال (شامل عملکرد ماده (۱۰) قانون تنظیم و موارد مشابه)^۱ برای طرح‌های عمرانی در سال آینده اختصاص یابد. همچنین پیش‌بینی می‌شود که عملکرد تملك دارایی‌های مالی حدود نصف پیش‌بینی دولت محقق شود.

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

(هزار میلیارد ریال)

۱۳۹۶		۱۳۹۵		شرح
پیش‌بینی عملکرد	لایحه	پیش‌بینی عملکرد	قانون	
۱,۳۸۰	۱,۵۹۶	۱,۲۴۸	۱,۵۷۴	درآمدها
۱,۰۰۵	۱,۱۶۱	۷۴۸	۷۹۰	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۹۶	۴۴۳	۲۷۹	۵۷۹	واگذاری دارایی‌های مالی
۲,۵۸۲	۳,۲۰۰	۲,۲۷۵	۲,۹۴۴	جمع منابع عمومی دولت
۲,۱۲۷	۲,۳۶۴	۱,۹۱۵	۲,۱۳۸	هزینه‌ها
۳۳۵	۶۲۷	۲۳۶	۵۷۵	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۱۹	۲۰۹	۱۲۵	۲۳۱	تملك دارایی‌های مالی
۲,۵۸۲	۳,۲۰۰	۲,۲۷۵	۲,۹۴۴	جمع مصارف عمومی دولت

توضیحات:

- تملك دارایی‌های سرمایه‌ای شامل اعتبارات ماده (۱۰) و (۱۲) قانون تنظیم و موارد مشابه دیگر است.

- تفاوت در سرجمع‌ها (در صورت وجود) به دلیل گرد کردن اعداد است.

بررسی منابع و مصارف عمومی نشان می‌دهد که:

- در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که حدود ۱,۱۲۷ هزار میلیارد ریال درآمدهای مالیاتی محقق شود. با ملاحظه شرایط اقتصادی و میزان تحقق درآمدهای سال جاری انتظار است که حدود ۱,۰۵۲ هزار میلیارد ریال درآمدهای مالیاتی محقق شود. مهمترین قلم بیش‌برآورد شده در میان اقلام درآمدهای مالیاتی، «مالیات اشخاص حقوقی» است.

- در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که سود سهام شرکت‌های دولتی ۱۳۵ هزار میلیارد ریال باشد و با توجه به پیش‌بینی عملکرد ۸۳ درصدی برای سال ۱۳۹۵، به‌نظر می‌رسد حدود ۱۵ هزار میلیارد ریال بیش‌برآوردی وجود دارد.

- منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در لایحه حدود ۱,۱۱۱ هزار میلیارد ریال در بودجه در نظر گرفته شده است که با ملاحظاتی (از جمله نفت ۵۰ دلاری برای هر بشکه) پیش‌بینی می‌شود حداقل ۱۰۹ هزار میلیارد ریال آن محقق نشود.

۱. البته اعتباراتی که برای ماده (۱۰) و (۱۲) قانون تنظیم اختصاص می‌یابد، عمدتاً هزینه‌ای است و باید در بخش اعتبارات هزینه‌ای طبقه‌بندی شود.



– منابع حاصل از فروش اوراق تعهدزا (اوراق مشارکت و اسناد خزانه و صکوک) در بودجه امسال در مقایسه با سال گذشته (صرفنظر از ارقام اصلاحیه قانون) اندکی کاهش یافته است. این درحالی است که این اوراق عملکرد قابل توجهی در سال جاری نداشته‌اند و پیش‌بینی می‌شود که در سال آینده نیز تنها حدود ۱۲۵ هزار میلیارد ریال از آن محقق شود. با این حال به دلیل اینکه در بخش مصارف، ردیف‌هایی برای تخصیص اکثر اوراق تعهدزا دیده نشده است ممکن است که دولت از منابع حاصل از این اوراق برای هزینه‌های جاری خود استفاده کند که به نوعی استقراض است.

– واگذاری شرکت‌های دولتی حدود ۱۰۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که طبق بررسی‌های کارشناسی حدود ۴۰ هزار میلیارد ریال بیش‌برآورد دارد. در مجموع براساس تصویر واقعی که از بودجه ارائه شد، انتظار می‌رود که حدود ۲,۵۸۲ هزار میلیارد ریال منابع عمومی در سال آینده محقق شود. در بخش مصارف نیز پیش‌بینی می‌شود آنچه را که دولت برای حقوق و دستمزد (فصول اول و ششم) آورده است، به‌طور کامل محقق شود. با توجه به منابع در دسترس و پس از کسر مبلغی که برای بازپرداخت بدهی‌های دولت مورد نیاز است، آنچه برای طرح‌های عمرانی باقی خواهد ماند، حدود ۳۳۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

۲. محورهای مهم بودجه سال ۱۳۹۶

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

۲-۱. نفت (قیمت و صادرات)

در لایحه بودجه درآمد حاصل از نفت حدود ۱,۱۱۰ هزار میلیارد ریال در ردیف‌های ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ پیش‌بینی شده است (جدول زیر).

جدول ۶. نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

ردیف	عنوان	میلیارد ریال	میلیارد دلار	توضیحات
۱	مجموع منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی:		۵۰/۷۴	مجموع ردیف ۱-۱ و ۱-۲ و ۱-۳
۲	سهام شرکت نفت		۷/۳۶	معادل ۱۴/۵ درصد ردیف ۱
۳	مانده صادرات نقدی پس از کسر سهم شرکت ملی نفت		۴۳/۳۸	
۴	سهام صندوق توسعه ملی		۹/۷۲	معادل ۲۰ درصد صادرات نفت خام و میعانات گازی ردیف ۱-۱ و ۱-۲
۵	منابع حاصل از صادرات نقدی نفت خام و میعانات گازی پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی		۳۳/۶۶	سهم دولت معادل تقریباً ۶۶/۴ درصد ردیف ۱
۶	منابع نفتی سهم دولت	۱,۱۱۰,۸۹۴	۳۳/۶۶	مطابق با ارقام ریالی لایحه
<p>قیمت هر بشکه نفت (دلار): ۵۵</p> <p>میزان صادرات نفت خام در روز (میلیون بشکه): ۲/۱۷۵</p> <p>میزان صادرات میعانات در روز (هزار بشکه): ۲۴۵</p> <p>فروش میعانات گازی به پتروشیمی (هزار بشکه): ۱۱۳</p> <p>نرخ برابری ریال با یک دلار: ۳۳۰۰۰</p>				

مقایسه تغییرات اجزای عمده مؤثر در تغییر درآمدهای نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ در جدول ۷ نشان داده شده است.

جدول ۷. مقایسه متغیرهای عمده مؤثر در درآمدهای نفتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و قانون بودجه سال ۱۳۹۵

۱۳۹۶ لایحه	۱۳۹۵ قانون	
۵۵	۴۰	قیمت هر بشکه نفت به دلار
۲/۵۳	۲/۳۶	مقدار صادرات به میلیون بشکه در روز
۳۳۰۰۰	۳۰۰۰۰	نرخ برابری ریال (دلار)
۳۵	۲۵	وابستگی بودجه به نفت (درصد)
۳۳/۶۶	۲۴/۵	منابع نفتی بودجه عمومی (میلیارد دلار)
۱۱۱	۷۴/۵	مقدار نفت در بودجه عمومی (هزار میلیارد تومان)

۲-۲. صندوق توسعه ملی

طبق سیاست‌های کلی برنامه ششم مقرر شده است که سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز، به صندوق توسعه ملی واریز شده و سالیانه ۲ درصد به سهم مذکور اضافه شود. همچنین طبق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز مقرر شده است که سهم سالیانه صندوق توسعه ملی تا قطع وابستگی بودجه به نفت افزایش یابد.



اما در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، مطابق بند «ب» تبصره «۱»، سهم صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد تعیین شده و «مبلغ واریزی از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود». همچنین در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور با تضعیف اختیارات هیئت امنای و هیئت مدیره صندوق که تنها مرجع صاحب صلاحیت برای تصمیم‌گیری در مورد منابع صندوق توسعه ملی است، در بندهای زیر مصارفی برای صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است:

- بند «ب» تبصره «۴»: اجازه تسهیلات ارزی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز،
 - بند «ج» تبصره «۴»: اجازه تسهیلات ارزی برای طرح‌های حمل‌ونقل با تضمین دولت،
 - بند «د» تبصره «۴»: اجازه پرداخت ۴۰۰ میلیون دلار تسهیلات ارزی برای خرید تجهیزات آزمایشگاه‌های تحقیقاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی.
- مغایرت این احکام با سایر قوانین به شرح زیر است:
- مغایرت با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم مبنی بر استقلال مصارف صندوق از تکالیف بودجه‌ای و سهم ۳۰ درصدی آن.
 - مغایرت با بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
 - مغایرت با قانون اساسنامه صندوق مبنی بر ممنوعیت پرداخت تسهیلات به دولت.

۳-۲. اجازه برداشت از حساب ذخیره ارزی

دولت در بند «ج» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، پیش‌بینی کرده است «چنانچه منابع دولت از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۶ کمتر از ۱,۱۶۱ هزار میلیارد ریال» شود، از محل منابع حساب ذخیره ارزی و در صورت عدم کفایت از محل واگذاری اوراق بدهی تعهدزا و اوراق ارزی یا سایر اوراق مالی برای تأمین مابه‌التفاوت حاصل شده اقدام کند. در ردیف ۲۱۰۱۱۱ نیز با درج عدد ۱ زمینه را برای برداشت مورد نظر فراهم کرده 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) و یا استقراض، سقف منابع مورد نظر از فروش سرمایه در سال ۱۳۹۶ را تحقق ببخشد بدون آنکه نیازی به مجوز مجلس داشته باشد. در واقع این حکم نوعی مجوز متمم بودجه در حین تصویب بودجه است.

حتی اگر بپذیریم در ضمن لایحه بودجه متمم آن نیز تصویب شود باز هنوز معلوم نیست دولت چگونه توانسته استقراض (از حساب ذخیره ارزی، اوراق بدهی تعهدزا، اوراق ارزی یا سایر اوراق مالی) را در قسمت فروش دارایی سرمایه‌ای دسته‌بندی کند؟! جایگاه اصولی این ردیف در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی است و ظاهراً دولت برای اجتناب از بزرگ شدن مقدار استقراض در لایحه، بخشی از آنها را در قسمت‌های دیگر بودجه طبقه‌بندی کرده است.

۴-۲. مالیات بر ارزش افزوده

در بخش مالیات بر کالاها و خدمات لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ پیش‌بینی شده است که از محل اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده جمعاً درآمد مالیاتی معادل ۳۲۰,۲۰۰ میلیارد ریال از محل دو ردیف جداگانه (۲۶۶,۸۰۰ میلیارد ریال از محل اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده با نرخ ۵ درصد مالیات و ۵۳,۴۰۰ میلیارد ریال از محل یک درصد موضوع ماده (۳۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲) حاصل شود.^۱ این رقم از رشدی معادل ۷ درصد نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۹۵ و ۲۶ درصد نسبت به ارقام پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵ برخوردار است. اما درآمدهای پیش‌بینی شده برای ردیف‌های فوق و به‌دلیل زیر دچار بیش‌برآوردی معادل ۲۹ هزار میلیارد ریال است.

۱. عدم افزایش نرخ قانون مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۹۶،^۲
۲. تداوم رکود در بخش‌هایی از اقتصاد و به‌تبع آن کاهش فروش و در نتیجه کاهش مالیات ابرازی از طرف مؤدیان مشمول قانون مالیات بر ارزش افزوده در سال‌های جاری،
۳. استرداد رقم قابل توجهی از درآمدهای مالیاتی مربوط به سال ۱۳۹۶ از طرف فعالان مستقر در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و همچنین مناطق ویژه اقتصادی.

۵-۲. اوراق تعهدزای (مشارکت، صکوک و اسناد خزانه اسلامی)

الف) منابع

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

- بند «ب» تبصره «۵» - اجرای طرح‌های عمرانی ۲۰۰ هزار میلیارد ریال از طریق فروش اوراق اسلامی (جدول ۵ - ردیف ۳۱۰۱۰۸)،
- بند «ه» تبصره «۵» - ۷۵ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی نوع اول برای تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی (جدول ۵ - ردیف ۳۱۰۱۰۳)،
- بند «و» تبصره «۵» - انتشار ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق تسویه خزانه، به‌منظور تهاتر بدهی‌های دولت به طلبکاران غیردولتی (جدول ۵ - ردیف ۳۱۰۱۰۶)

۱. توجه شود سهم درآمدی حاصل از نرخ ۳ درصدی مربوط به عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در ردیف‌های درآمدی منابع عمومی بودجه وارد نمی‌شوند و مقرر شده است این منابع از محل ۵ درصد نرخ مالیات بر ارزش افزوده قانون مالیات بر ارزش افزوده و ۱ درصد نرخ مالیات بر ارزش افزوده موضوع ماده (۳۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ مصوب ۱۳۹۴ محقق شود.

۲. براساس مفاد تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شده بود که هر سال یک درصد به نرخ مالیات بر ارزش افزوده اضافه شود.



ب) مصارف

در بخش مصارف بودجه عمومی نیز ردیف‌های تخصیص این منابع به شرح زیر در جدول شماره ۸ دیده شده است:

- تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی از محل اوراق اسلامی، در ردیف ۱۱-۱۰۱۰۰۰، با رقم ۵۰۰ میلیارد ریال،
 - تسویه بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی (اوراق تسویه خزانه)، ردیف ۱۳-۱۰۱۰۰۰، با رقم ۵۰ هزار میلیارد ریال،
 - بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید، ردیف ۱۴-۱۰۱۰۰۰ با رقم یک میلیون ریال (۱)،
 - بازپرداخت اسناد خزانه اسلامی، ردیف ۳-۱۰۲۰۰۰ با رقم ۸۵ هزار میلیارد ریال،
 - بازپرداخت اصل اوراق مشارکت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت، ردیف ۱-۱۰۱۰۰۰ با رقم ۱۰ هزار میلیارد ریال.
- در مجموع در بخش مصارف ۱۴۵/۵ هزار میلیارد ریال، به‌عنوان برآورد بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۶، پیش‌بینی شده است.

ج) اوراق تعهدزای بدون درج در جداول لایحه بودجه

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

بند «ز» تبصره «۵» - انتشار اسناد خزانه اسلامی نوع دوم برای استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور با رقم ۱۰۰ هزار میلیارد ریال که در جداول ردیف ندارد،

بند «ح» تبصره «۵» - انتشار اوراق اسلامی توسط دولت به‌منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده با رقم ۵۰ هزار میلیارد ریال که در جدول ۵ ردیف ۳۱۰۱۰۷، رقم آن یک میلیون ریال (۱) درج شده است.

بنابراین نکات زیر، در مورد انتشار اوراق تعهدزا توسط دولت حائز اهمیت است:

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

۲. رقم پیشنهادی دولت برای انتشار اوراق تعهدزا که قابلیت عرضه در بازار سرمایه را دارند عبارتند از: اسناد خزانه اسلامی نوع اول (۷۵ هزار میلیارد ریال)، اسناد خزانه اسلامی نوع دوم (۱۰۰ هزار میلیارد ریال)، اوراق اسلامی برای طرح‌های عمرانی (۲۰۰ هزار میلیارد ریال) و اوراق اسلامی برای بازپرداخت

اصل و سود اوراق سررسید (۵۰ هزار میلیارد ریال). در مجموع ۴۲۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی می‌تواند در بازار سرمایه عرضه شود. این رقم نشانگر سیاست دولت در توسعه بازار بدهی و تأمین کسری خود از طریق انتشار اوراق بهادار است که موجب هدایت نقدینگی از بازارهای جانشین به سمت بازار بدهی ایجاد شده توسط دولت خواهد شد. در اتخاذ این رویه لازم است توجه شود که تداوم این سیاست‌ها باعث می‌شود که در آینده اندازه بخش عمومی گسترش یافته و نقش بخش خصوصی در اقتصاد کاهش یابد که با بندهای «۱۶» و «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مغایر است.

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

۴. در نظر گرفتن رقم ۵ هزار میلیارد تومانی (بند «ح» تبصره «۵») اوراق بهادار برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۶، توسط دولت نشان می‌دهد که امکان پرداخت این تعهدات در سال ۱۳۹۶ با چالش مواجه خواهد شد. بنابراین، باید خطر ادامه این روند مبنی بر تسویه اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید را در نظر داشت و انتخاب این روش را برای دولت ممنوع کرد. چراکه تداوم آن باعث خواهد شد که بدهی‌های دولت با سرعت بسیار بالایی افزایش یابد.

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

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

۲-۶. اجازه انتشار اوراق بهادار به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها

در بندهای مختلف تبصره «۵» لایحه، به شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی اجازه انتشار اوراق بهادار به شرح زیر داده شده است:



۱. انتشار اوراق مشارکت ریالی و یا صکوک اسلامی توسط شرکت‌های دولتی تا سقف ۱۰۰ هزار میلیارد ریال (بند «الف» تبصره «۵»).
 ۲. انتشار اوراق مشارکت و صکوک اسلامی توسط شهرداری‌ها تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال (بند «د» تبصره «۵»).
 ۳. انتشار اوراق مشارکت ارزی و ریالی توسط وزارت نفت از طریق شرکت تابعه تا سقف ۵۰ هزار میلیارد ریال (بند «ط» تبصره «۵»).
 ۴. انتشار ۳ میلیارد دلار (معادل حدود ۱۰۰ هزار میلیارد ریال) اوراق مشارکت ارزی و ریالی توسط شرکت ملی نفت ایران جهت بازپرداخت تعهدات سررسید شده (بند «ی» تبصره «۵»).
- درخصوص موارد فوق، نکات زیر قابل ذکر است:

۱. عملکرد انتشار این اوراق توسط شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در سال ۱۳۹۵ قابل توجه نبوده است و بنابراین انتظار نمی‌رود در سال ۱۳۹۶ نیز انتشار این اوراق عملکرد قابل توجهی داشته باشد.

۲. با توجه به ظرفیت قانون درباره نحوه انتشار اوراق مشارکت و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن، اجازه انتشار این اوراق در قوانین بودجه، سلب اختیار شورای پول و اعتبار است که در تبصره «۲» ماده (۴) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت برای تعیین سقف اوراق قابل انتشار با توجه به سیاست‌های مالی و پولی کشور به آن اعطا شده است. بنابراین، با توجه به اینکه انتشار این اوراق سایر بازارها را تحت تأثیر قرار می‌دهد و همچنین آثار مالی و اقتصادی مهمی دارد، تصویب آن در قالب احکام بودجه‌ای غیرقابل توجیه است.

۳. انتشار اوراق توسط شرکت ملی نفت ایران (۳ میلیارد دلار) جهت بازپرداخت بدهی‌های ناشی از اوراق پیشین سررسید شده، نشان می‌دهد این شرکت توان پرداخت این تعهدات از محل منابع داخلی (منابع حاصل از طرح‌ها) را ندارد. بنابراین با پیش‌بینی عدم تغییر این وضعیت در سال‌های آتی اجازه به اتخاذ چنین روندی از سوی این شرکت، با توجه به ابعاد گسترده مالی آن یا منجر به آشفتگی بازارهای مالی و تضییع حقوق سرمایه‌گذارانی خواهد شد که اقدام به خرید این اوراق می‌کنند یا در نهایت بر حجم تعهدات دولت خواهد افزود. در ضمن اوراق ۳ میلیارد دلار برای شرکت نفت علاوه بر رقم ۵ هزار میلیارد تومان اوراقی است که برای بازپرداخت اصل و سود اوراق برای دولت در نظر گرفته شده است.

۲-۷. هدفمندی یارانه‌ها

در تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها پرداخته شده است. براساس این تبصره، به دولت اجازه داده خواهد شد که در سال ۱۳۹۶ از محل اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون مذکور، تا مبلغ ۴۸۰ هزار میلیارد ریال درآمد کسب کند. به‌علاوه دولت مجاز است که

ردیف‌های یارانه‌ای منابع بودجه عمومی در جهت مصارف هدفمندی یارانه‌ها استفاده نماید. محورهای مصارف هدفمندی براساس آنچه در لایحه پیشنهادی آمده است عبارتند از: پرداخت نقدی و غیرنقدی به خانوارهای هدف و نیازمند، ارائه خدمات حمایتی، کمک به بخش تولید و اشتغال. در رابطه با این تبصره نکات زیر قابل توجه است:

۱. منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندی که از محل اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون مذکور (از قبیل فرآورده‌های نفتی، آب، برق و گاز) به‌دست می‌آید، جزء منابع عمومی کشور است اما به‌دلیل ماهیت تعریف شده برای سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها در سقف بودجه عمومی کشور لحاظ نشده و فقط در تبصره «۱۴» به آن اشاره شده است و در پیوست شرکت‌های دولتی درج می‌شود. این امر شفافیت بودجه را مخدوش کرده و به‌صورت غیرواقعی منابع دولت را کمتر نشان می‌دهد. بر این اساس پیشنهاد می‌گردد به‌منظور ایجاد شفافیت و امکان نظارت، همه منابع حاصل از فروش داخلی نفت خام، میعانات گازی، آب، برق و گاز طبیعی به حساب‌های خزانه‌داری کل کشور با درج در ردیف‌های مشخص در قسمت منابع عمومی بودجه واریز شود. با این کار اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی نیز برای اولین بار در رابطه با منابع هدفمندی اجرایی خواهد شد و اصل شفافیت بودجه نیز تا حدود زیادی تحقق می‌یابد.

۲. یکی از مسائل چالش برانگیز 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 (سهام شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) 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 ۱۳۹۶ هم تکرار شده است. برای حل این مسئله و به‌منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون پیشنهاد می‌گردد، دولت مکلف شود تا سهم هر یک از گروه‌های سه‌گانه فوق را در بودجه سال ۱۳۹۶ تعیین نماید.

۳. موضوع عدم شفافیت در سمت منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندی، در ابعاد گسترده‌تری در خصوص مصارف آن نیز صادق است. در تبصره موضوع هدفمندی در لایحه بودجه سال جاری، اشاره دقیقی به میزان مصارف و اجزای آن نشده است. این شیوه طرح موضوع هدفمندی در لایحه بودجه، موجب کاهش توان نظارتی مجلس بر عملکرد دولت در این رابطه خواهد شد. به‌علاوه مشخص نیست که سهم طرح تحول سلامت در مصارف هدفمندی چه مقدار خواهد بود؟ در قوانین بودجه سال‌های گذشته که سهم تولید و سایر مصارف تصریح می‌شد، سهم این مصارف نوعاً بسیار کمتر پرداخت می‌شد، لذا به نظر می‌رسد عدم درج دقیق مصارف، این مشکل را می‌تواند تشدید کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود که سهم مصارف گوناگون به‌صورت جداگانه در ارقام بودجه عمومی درج گردیده و در قالب جدولی در این تبصره گنجانده شود.



۴. بسیاری از تکالیف دولت در اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها براساس تبصره «۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ از جمله حذف سه دهک بالای درآمدی کشور و یا ثبت‌نام افرادی که موفق به ثبت‌نام برای دریافت یارانه نشده‌اند، اجرا نشده است و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز اشاره‌ای به آنها نشده است.

۸-۲. اعتبارات استانی

از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ که معادل با ۳,۲۰۰ هزار میلیارد ریال است، ۷۳/۵ درصد سهم منابع ملی و ۲۶/۵ درصد سهم منابع استانی است. در طرف مصارف عمومی دولت نیز ۹۵ درصد اعتبارات ملی و ۵ درصد اعتبارات استانی است.

با افزودن ارقام مازاد بر بودجه استانی شامل ۲ درصد صادرات حاصل از نفت، طرح‌های استانی ویژه و اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم) که مازاد بر جدول بودجه استانی است (جدول ۱۰)، کل اعتبارات استانی برابر با ۳۱۹ هزار میلیارد ریال، معادل ۱۰ درصد کل منابع عمومی می‌شود.

نکته مهم درباره بودجه استانی افزایش اندک اعتبارات موضوع استفاده متوازن از امکانات کشور (۴/۵ درصد رشد) و افزایش نسبتاً زیاد اعتبارات مربوط به ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت (۲۳ درصد رشد) است. این اعتبارات مجموعاً ۷ درصد رشد داشته، در حالی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ با رشد ۳۲ درصدی مواجه بوده است. گفتنی است در ارتباط با اعتبارات ۲ درصد درآمد نفت، اختلافی معادل ۸ هزار میلیارد ریال میان منابع و مصارف وجود دارد و لازم است این اختلاف توضیح داده شود. این در حالی است که مطابق با قانون باید صرفاً صرف محرومیت‌زدایی استان‌های نفت‌خیز و محروم به‌ترتیب به نسبت یک‌سوم و دوسوم شود.

۹-۲. تعرفه برخی خدمات دولتی

هر ساله در یک جدول تعرفه خدمات گسترده‌ای که دولت به مردم ارائه می‌دهد مانند دریافت شناسنامه، دریافت گذرنامه، عوارض خروج مسافر، خدمات انتظامی و ... درج می‌شوند. بررسی جدول ۱۶ لایحه بودجه ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که نرخ تعرفه‌ها نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به‌طور عمده تغییر نکرده است. بالاترین نرخ رشد در بین تعرفه‌هایی که تغییر کرده است، مربوط به واگذاری و تعویض پلاک موتورسیکلت (ردیف ۱۴۰۱۱۴) به میزان ۶۷ درصد (که مبلغ آن از ۱۲۰ هزار ریال به ۲۰۰ هزار ریال) است.

۲-۱۰. ردیف‌های متفرقه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵، تعداد ردیف‌های متفرقه از ۳۰۲ ردیف به ۳۲۰ ردیف افزایش یافته، تعداد ۳۴ ردیف‌های متفرقه جدید ذکر شده و ۱۶ ردیف حذف شده است. از حدود ۵۸ هزار میلیارد تومان اعتبارات ردیف‌های متفرقه، ۳۴ هزار میلیارد تومان هزینه‌ای و ۲۴ هزار میلیارد تومان عمرانی است. در مجموع ۱۸ درصد کل اعتبارات عمومی، ۳۸ درصد عمرانی و ۱۴ درصد اعتبارات هزینه‌ای متفرقه هستند.

شایان ذکر است که مجوز قانونی تعداد قابل توجهی از ردیف‌های متفرقه نیاز به بررسی دارد. زیرا ردیف‌های متفرقه مختلفی قابلیت آن را دارد که تحت عنوان برنامه یا ردیف مستقلی ذیل دستگاه اجرایی مشخصی قرار گیرد.

۲-۱۱. جامعیت بودجه (ارقام و اعدادی که ماهیت منابع عمومی را دارد ولی در بودجه بازتاب نداشته است)

ارقام زیر در تبصره‌های بودجه آورده شده و علیرغم اینکه در جداول بودجه بازتاب ندارند، ماهیت منابع عمومی دارند:

- ۵۰ میلیارد دلار فاینانس تبصره «۳» بند «الف»
- ۵ میلیارد دلار استقراض خارجی تبصره «۳» بند «ب»
- ۵۰ هزار میلیارد ریال انتشار اسناد خزانه تبصره «۵» بند «ح»
- ۴۸ هزار میلیارد تومان هدفمندی یارانه‌ها تبصره «۱۴»

۲-۱۲. ارتباط بودجه نهادهای عمومی غیردولتی با بودجه کل کشور

با ملاحظه اینکه نهادهای عمومی غیردولتی نیز در محدوده کلی مدیریت بخش عمومی قرار می‌گیرند، لازم است یک تصویر اجمالی و کلی از آنها به صورت پیوست جهت اطلاع نمایندگان مجلس و مردم ارائه شود:

- منابع شهرداری‌ها^۱
- منابع نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی
- منابع صندوق‌های تأمین اجتماعی
- مصارف صندوق توسعه ملی

۱. توجه شود که بودجه عمرانی شهرداری‌ها در سال ۱۳۹۳ برابر ۳۲ هزار میلیارد تومان و دولت برابر ۲۸ هزار میلیارد تومان بوده است.



۱۳-۲. باز بودن سقف بودجه به دلیل قرار دادن عدد یک در مقابل برخی ردیف‌ها

در ردیف‌های متعددی عدد یک در مقابل ردیف‌های بودجه‌ای ذکر شده است که این امر باعث می‌شود سقف بودجه کل کشور نامعلوم شود:

● ۳۱۰۴۰۷- تسویه حساب وام دریافتی از بانک مرکزی برای واردات فرآورده‌های نفتی جمعی (خرجی)؛

● ۳۱۰۱۰۷- انتشار اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده که در سال ۱۳۹۶ در تبصره‌ها تا ۵۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است؛

● ۲۱۰۱۱۱- منابع موضوع بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال (۱۳۹۶) کل کشور به این عنوان که اگر منابع نفتی محقق نشد از حساب ذخیره ارزی استفاده شود؛

● ۱۶۰۱۶۲- عوارض موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (۲۰ درصد سهم سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور).

۱۴-۲. اعطای حق انجام جابجایی‌های اعتباری گسترده در میان جداول و یا ردیف‌ها

۱. دولت اجازه خواسته است تا ارقام جداول ۷ یا ۹ را جابجا کند و به جدول ۱۴ لایحه منتقل کند که این امر به معنی جابجایی ۹ هزار میلیارد تومان است.

۲. در تبصره «۱۷» بند «ج» به دولت اجازه داده شده حداکثر تا ۱۰ هزار میلیارد تومان از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و ردیف‌های متفرقه را به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص دهد که به دلیل مشخص نبودن سازوکار آن، به معنای اعطای حق انحصاری جابجایی منابع به میزان حداکثر تا ۱۰ هزار میلیارد تومان در این خصوص است.

۳. در تبصره «۱۶»، اجازه جابجایی تا ۱۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای (به استثنای فصول اول و ششم) و ۵ درصد اعتبارات عمرانی به دولت داده شده تا برای تأمین اعتبار برنامه‌های مورد نظر ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تخصیص داده شود.

۱۵-۲. ارتباط برنامه و بودجه

در اسناد برنامه ششم توسعه، جداول منابع و مصارف بودجه عمومی در طی سال‌های برنامه ارائه شده است. مقایسه ارقام لایحه بودجه ۱۳۹۶ با ارقامی که در سند برنامه ششم آمده، نشان می‌دهد که سرجمع اعتبارات منابع عمومی رعایت شده، اما اجزای ذیل آن تغییر یافته است. با توجه به اینکه برنامه ششم توسعه هنوز در مجلس به تصویب نرسیده ممکن است ارقام کلان آن تغییر کند که در آن صورت باید ارتباط جداول برنامه ششم توسعه با بودجه سال ۱۳۹۶ مجدداً ارزیابی شود.

۱۶-۲. طرح‌های عمرانی

۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به سه گروه ملی، متفرقه و استانی تقسیم می‌شوند که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای طرح‌های عمرانی ملی ۳۰۷ هزار میلیارد ریال، برای طرح‌های قید شده در ردیف‌های متفرقه مبلغ ۲۳۹ هزار میلیارد ریال و برای طرح‌های عمرانی استانی مبلغی معادل ۸۰ هزار میلیارد ریال تخصیص داده شده است.

۲. نکته مهم در بررسی طرح‌های عمرانی آن است که طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۵ نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات هزینه‌ای به‌رغم نوسانی بودن، در مجموع سیر نزولی داشته و به تدریج از ۴۵ درصد در سال ۱۳۷۶ انتظار می‌رود که به ۱۳ درصد در سال ۱۳۹۵ برسد. این امر بدین معناست که به تدریج سهم عمده‌ای از منابع بودجه عمومی دولت صرف امور هزینه‌ای شده و سهم اعتبارات عمرانی کاهش یافته است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال از منابع مورد نیاز برای اجرای طرح‌های عمرانی از محل فروش اوراق مالی اسلامی پیش‌بینی شده است.

۱۷-۲. مشارکت عمومی - خصوصی در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی

در تبصره «۲۰» لایحه بودجه به مسئله مشارکت بخش خصوصی در اجرای طرح‌های عمرانی پرداخته شده است. طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام دولت در حال حاضر با منابع عمومی و به صورت «کارفرما - پیمانکاری» (اعم از دوام‌لی یا سه‌عاملی) در حال اجرا هستند و هدف تبصره «۲۰» لایحه بودجه آن است که بخشی از طرح‌های عمرانی را به صورت «مشارکتی» اجرا نماید. به علاوه از آنجا که تخصیص منابع عمرانی از محل بودجه عمومی به صورت کاراً انجام نمی‌شود، این تبصره سعی دارد تا منابع را به صورت تسهیلات به بخش خصوصی ارائه نماید تا بخش خصوصی انگیزه داشته باشد به صورت کاراً از آن استفاده نموده و پس از بهره‌برداری اقتصادی از طرح عمرانی مربوطه اقساط آن را بازپرداخت نماید. ضمن تأکید بر آنکه کلیت این رویکرد مطلوب است باید به چند نکته در رابطه با جزئیات تبصره توجه کرد:

۱. مهمترین نکته درباره این تبصره آن است که این تبصره غیربودجه‌ای است و با توجه به ماهیت یک ساله سند بودجه، جایگاهی در لایحه بودجه ندارد و در صورت تمایل دولت می‌توان آن را در قوانین دائمی دیگری تصویب کرد. گفتنی است دولت در سال‌های گذشته، تبصره‌ای را با تفصیل بسیار بیشتر نسبت به این تبصره برای اجرای روش‌های مشارکت عمومی و خصوصی، در لایحه بودجه ارائه می‌داد. آن تبصره با توجه به اینکه در سال‌های مختلف هیچ عملکردی نداشته و غیربودجه‌ای بود، در نهایت توسط شورای نگهبان محل ایراد واقع شده و از قانون بودجه حذف شد.

۲. نکته مهم دیگر آنکه دولت در حال حاضر در حال تهیه لایحه‌ای جامع برای اجرای طرح‌های عمرانی به روش مشارکت عمومی و خصوصی است. این تبصره نیز که به موضوع آن لایحه مربوط است،



بهتر است در لایحه مذکور دیده شود. به عبارت بهتر جای تعجب است که سازمان برنامه و بودجه با عنایت به تهیه لایحه مذکور چنین تبصره‌ای را در بودجه ارائه کرده است.

۳. در این تبصره از طرف مشارکت به عنوان مشارکت‌کننده بخش غیردولتی یاد شده است. در حالی که در طرح‌های نیمه تمام، دستکم یک پیمانکار مشخص و تحت یکی از انواع قراردادهای پیمانکاری و در بسیاری موارد با یک مشاور مشخص تحت یکی از انواع قراردادهای مشاوره و حتی گاه با سازندگان و تأمین‌کنندگان دیگر در حال اجرای قراردادهای مربوطه هستند. با توجه به اینکه مفاد و چارچوب قراردادهای سنتی و متعارف به طور کلی با مفاد و چارچوب قراردادهای مشارکتی متفاوت است، مشخص نیست دولت در اجرای این تبصره، قرار است با پیمانکاران، مشاوران و دیگر عوامل دارای قرارداد فعلی چه تعاملی داشته باشد.^۱

۴. در بند «۲» و «۳» تبصره از تودیع منابع عمومی مربوط به طرح و منابع از صندوق توسعه ملی در مواعد مشخص نزد بانک عامل بحث شده است. اختصاص منابع صندوق توسعه ملی به بانک عامل در این تبصره از دو جهت خلاف قانون برنامه پنجم و اساسنامه صندوق توسعه ملی است:

- اول آنکه نمی‌توان از منابع صندوق توسعه به طرح‌های عمرانی دولتی منابع اختصاص داد.
- دوم آنکه در سازوکار مورد بحث در این تبصره، منابع باید به صورت ریالی تخصیص داده شوند که این امر نیز در تناقض با قوانین مذکور است.

۱۸-۲. تمرکز وجوه در خزانه و راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا

در تبصره «۲۱» لایحه بودجه سازوکارهای افزایش نظارت بر هزینه‌های بخش عمومی طراحی شده است. همان‌طور که در مقدمه گزارش بیان شده یکی از مسائلی که در زمان تدوین لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کشور، دولت با آن روبرو بود مسئله حقوق‌های نجومی بود. در تبصره «۲۱» (بند «د») طرح شده است که سامانه ثبت حقوق و مزایا توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور طراحی شود تا امکان جمع‌آوری کلیه پرداخت‌ها به کارکنان دولت فراهم گردد. علاوه بر آن در راستای مشخص شدن گردش مالی دستگاه‌های اجرایی کشور، در بند «الف» تبصره «۲۱»، تمرکز دریافت‌های دستگاه‌ها در حساب‌های خزانه‌داری کل کشور پیشنهاد شده است. اقدامات مربوط به دریافت و پرداخت حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای نیز مطابق بند «ب» تبصره «۲۱» باید از طریق خزانه و تحت نظارت دیوان محاسبات انجام گیرد. اقدامات مذکور در صورتی که در بازه زمانی بیش از یک سال قابل تحقق باشند باید از طریق اصلاح قوانین مرتبط از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برنامه و بودجه انجام گیرد. این

۱. برای مثال آیا قرار است با پیمانکار فعلی فسخ قرارداد کند یا خیر؟ (با توجه به اینکه در بند «۱» مقرر شده که ۲۰٪ منابع را طرف مشارکت تأمین نماید، احتمالاً بسیاری از پیمانکاران قادر به این امر نبوده و لازم است تا طرف مشارکت دیگری انتخاب شود). در این صورت، نحوه انتخاب طرف مشارکت چگونه است و دولت بر اساس چه سازوکار و چه معیارهایی طرف مشارکت را انتخاب خواهد نمود؟

اقدامات می‌تواند ظرفیت دولت در مدیریت منابع مالی را تقویت کند و از چندپارچه شدن نظام مدیریت منابع جلوگیری کند. در حالی که در سال‌های اخیر چندپارچه شدن نظام حقوق و دستمزد آثار خود را در حقوق‌های نجومی نشان داد عدم تمرکز درآمدها و دریافت‌های دستگاه‌های بخش عمومی مفسده‌ای به مراتب بزرگ‌تر را به بار خواهد آورد.

۱۹-۲. تکالیف به بانک مرکزی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

بانک‌های دولتی (و بسیاری از بانک‌های خصوصی) طی سال‌های اخیر به دلایل مختلف، از جمله پرداخت سودهای بالا به سپرده‌گذاران و عدم پوشش آن از محل درآمد حاصل از دارایی‌ها، سرمایه‌گذاری در ساختمان و گرفتار شدن در آثار بیماری هلندی و افزایش سهم دارایی‌های با نقدشوندگی پایین، با مشکلات متعددی مواجه شده‌اند. این امر موجب شده تا علاوه بر آنکه نسبت کفایت سرمایه در این بانک‌ها بسیار پایین و بعضاً منفی شود، مقادیر نسبتاً زیادی اضافه برداشت از بانک مرکزی نیز داشته باشند تا کمبود منابع خود را جبران نمایند. این اضافه برداشت‌ها (که مشمول جریمه‌های بالای بانک مرکزی است) در مقاطع مختلف توسط بانک مرکزی تبدیل به خط اعتباری (با نرخ‌های سود ۱۰-۱۵ درصد) شده تا بدین ترتیب نیاز بانک‌ها به تأمین مالی از بازار بین بانکی کاهش یابد.^۱

در بند «ب» تبصره «۱۷» دولت مجاز شده تا از محل حساب‌های پرداختی بانک‌های مذکور به بانک مرکزی بابت سود و وجه التزام مربوط به اضافه برداشت و خطوط اعتباری دریافتی، سرمایه خود در این بانک‌ها را افزایش دهد. این سیاست در واقع تداوم سیاستی است که دولت در اصلاحیه بودجه ۱۳۹۵ در نظر گرفته بود (تا از طریق ارزیابی مجدد دارایی‌های بانک مرکزی منابع خود را افزایش دهد) که به دلیل برآورد غیرواقعی از منابع مورد نظر در اصلاحیه قانون بودجه، در عمل نتیجه قابل توجهی حاصل نشد. در رابطه با این بند نکات زیر قابل توجه است:

۱. دلالت ضمنی بند «ب» تبصره «۱۷» حاکی از تملک بخشی از منابع بانک مرکزی توسط دولت است. توضیح آنکه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بابت جریمه اضافه برداشت یا سود خطوط اعتباری، دارایی بانک مرکزی محسوب می‌شود. دولت در صدد است این دارایی را تملک کند تا به پشتوانه آن سرمایه خود در بانک‌های دولتی را افزایش دهد. این امر بدتر از پدیده استقراض دولت از بانک مرکزی است که در قوانین کشور ممنوع بوده و اقتصاددانان در اکثر مواقع با آن مخالف هستند.

۲. این بند در واقع به نوعی تشویق بانک‌های «بد» در مقابل بانک‌های «خوب و سالم» است. بدین ترتیب که در صورت اجرای این بند از لایحه، هر بانکی که در سال‌های گذشته بیشتر تخلف کرده و

۱. البته با توجه به اینکه مسئله انجماد دارایی‌های بانک‌ها به‌طور ریشه‌ای حل نشده، این سیاست صرفاً نقش یک مسکن کوتاه‌مدت را بازی می‌نماید.



افزایش برداشت بیشتری داشته و بدهی‌های خود را کمتر تسویه کرده، بیشتر منتفع می‌شود. زیرا از افزایش سرمایه بیشتری برخوردار خواهد شد. این نوع سیاستگذاری بانک‌ها را برای عدم رعایت مقررات بانک مرکزی در آینده تشویق می‌نماید.

۳. در قوانین بودجه سنواتی و همچنین برخی قوانین دائمی (مانند قانون رفع موانع تولید) احکام قانونی متعددی برای افزایش سرمایه بانک‌ها به تصویب رسیده است. اما هیچ یک از آنها عملکرد قابل توجهی نداشته و گزارش مستندی در مورد عملکرد آن احکام در دسترس نیست.

۴. در متن ماده تعیین سهم بانک‌ها به توافق وزارت اقتصاد و بانک مرکزی و سازمان موکول شده است. در حالی که سهم هر یک از بانک‌ها باید در جدولی مشخص شده و به تصویب مجلس برسد. علاوه بر این در بند «ج» تبصره «۱۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، دولت مجاز شده تا ۱۰ هزار میلیارد تومان از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی را به افزایش سرمایه بانک‌ها اختصاص دهد. این بند «اصلاح بودجه» ضمن تصویب آن است. این کار در عمل صلاحیت مجلس در تصویب بودجه را کاملاً زیر سؤال می‌برد. دولت در صورت تمایل به افزایش سرمایه بانک‌ها می‌تواند آن را در جداول و در ردیف‌های مشخص منعکس کند.

۲۰-۲. هزینه‌های حقوق و دستمزد در سال ۱۳۹۶

یکی از نقایص مهم بودجه سنواتی آن است که به‌صورت صریح به این سؤال که «دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند» پاسخ نمی‌دهد و عملاً بودجه سنواتی فاقد این شفافیت است که چه میزان از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برای این امر تخصیص می‌یابد. یکی از عوارض این عدم شفافیت مسئله فیش‌های نجومی بود که در سال جاری مطرح گردید و هزینه‌های قابل توجهی را نیز متوجه کشور کرد.

محاسبات انجام شده براساس برخی مفروضات^۱ نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ اعتباری معادل ۱,۰۶۵ هزار میلیارد ریال (حدود ۴۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرف پرداخت هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی خواهد شد. همچنین اعتباری بالغ بر ۴۱۲ هزار میلیارد ریال (حدود ۱۷/۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای) نیز صرف پرداخت حقوق

۱. لازم به توضیح است که علاوه بر معضل بخشی از اعتبارات فصول دوم (استفاده از کالاها و خدمات)، ششم (رفاه اجتماعی) و هفتم (سایر هزینه‌ها) نیز بابت پرداخت حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی و نیروهای خدماتی، شرکتی و قراردادی هزینه می‌شود. به عبارت دیگر، هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی (منظور دستگاه‌هایی است که اعتبار مربوط به حقوق و مزایای کارکنان آنان در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی می‌شود)، صرفاً معطوف به اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) نیست. لکن از آنجایی که مشخص نیست چه میزان از اعتبارات فصول دوم، ششم و هفتم برای جبران خدمت کارکنان هزینه می‌شود، لذا فرض بر این است که حدود بیست درصد از سرجمع اعتبارات سه سرفصل مذکور نیز برای هزینه‌های پرسنلی تخصیص داده می‌شود.

بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری و حقوق‌جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا خواهد شد. در مجموع در سال ۱۳۹۶ اعتباری معادل ۱,۴۷۷ هزار میلیارد ریال (۶۲/۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرفاً برای پرداخت حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و والدین شهدا هزینه خواهد شد (در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ اعتبار آن ۱,۳۱۷ هزار میلیارد ریال (۶۱/۶ درصد اعتبارات هزینه‌ای) بود).

نکته قابل‌اعتنا اینکه در بخش اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان و به تبع آن حقوق و مزایای مستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی علیرغم افزایش ۱۰ درصدی اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، اعتبار جبران خدمات کارکنان به میزان ۱۷ درصد رشد را نشان می‌دهد. این افزایش در حالی است که اعتبار فصل دوم (استفاده از کالاها و خدمات) با ۸ درصد رشد منفی به ۳۰۷ هزار میلیارد ریال کاهش یافته و اعتبار فصل ششم (رفاه اجتماعی) تنها با ۷/۵ درصد رشد مواجه شده است. از آنجایی که همواره بخشی از اعتبارات دو سر فصل استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی برای هزینه‌های پرسنلی تخصیص می‌یابد، لذا رشد منفی و رشد کمتر از حد متعارف این دو سر فصل نشان می‌دهد که بخشی از اعتبارات این دو سر فصل به فصل اول (جبران خدمات) منتقل شده است. سرجمع اعتبار این سه سر فصل در سال ۱۳۹۶ نیز نشان می‌دهد که به نسبت سال ۱۳۹۵ تنها ۹ درصد رشد داشته است. در همین حال اعتبار مربوط به حقوق و مزایای مستمر دستگاه‌های اجرایی که در جدول ۷ درج می‌گردد نیز به نسبت سال ۱۳۹۵ حدود ۱۷/۷ درصد رشد مواجه شده است (از ۵۹۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ به ۷۰۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است) و این امر نیز ناشی از جابجایی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی است به نحوی که اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای مستمر برخی از دستگاه‌های اجرایی که در ستون سایر درج می‌گردید به ستون حقوق و مزایای مستمر منتقل شده است. جابجایی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی مذکور نیز نشان از شفافیت بیشتر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای پرسنلی طی دو سال اخیر دارد.

همچنین در تبصره «۶» بند «الف» پیش‌بینی شده است که تا سقف یک میلیون و پانصد هزار تومان حقوق و دستمزد در ماه، مالیات تعلق نگیرد.

۲۱-۲. افزایش سقف تسهیلات مالی خارجی

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



۲-۲۲. درآمدهای اختصاصی

درآمدهای اختصاصی در لایحه بودجه ۱۳۹۶ حدود ۵۱۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که نسبت به رقم قانون بودجه سال جاری (۴۱۱ هزار میلیارد ریال) حدود ۲۴ درصد افزایش نشان می‌دهد. بررسی تغییرات درآمدهای اختصاصی نشان می‌دهد درآمدها اختصاصی دانشگاه‌ها تغییرات بسیار زیادی داشته‌اند و تحقق آنها در موارد متعددی دور از انتظار است. لازم به ذکر است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نیز این درآمدها و مصارف نزدیک به ۲ برابر شده بود که عمدتاً مربوط به اجرای طرح تحول سلامت و تغییر در درآمدهای بیمارستان‌های دولتی بود.

۲-۲۳. استقراض خارجی

در تبصره «۳» بند «ب» لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که وام خارجی تا مبلغ ۵ میلیارد دلار از دولت‌ها، مؤسسات مالی خارجی و بین‌المللی اقدام شود. اما سازوکار دریافت و بازپرداخت وام خارجی مذکور مشخص نیست. نرخ سود، مدت زمان بازپرداخت، اقساط بازپرداخت، اقساط دریافت وام و ... و کشورها و سازمان‌های وام‌دهنده از جمله موضوعاتی است که در تبصره مذکور مشخص نشده است. لازم به ذکر است که علاوه بر ۵ میلیارد دلار وام خارجی مذکور، اجازه انتشار اوراق مالی ارزی تا سقف ۳ میلیارد دلار (تبصره «۵» - بند «ی») به شرکت نفت داده شده و همچنین در تبصره «۳» لایحه بودجه سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) علاوه بر باقیمانده سال‌های قبل معادل ریالی ۵۰ میلیارد دلار تعیین شده است. سقف ۵۰ میلیارد دلار مذکور در بودجه سال ۱۳۹۵ (تبصره «۳») نیز به تصویب رسیده بود. بر همین اساس لازم است میزان دریافت تسهیلات ارزی، اقساط آنها، سررسیدهای بازپرداخت و ... مشخص شود.

۳. محورهای تصمیم‌گیری مجلس

در مقدمه گزارش برخی از شرایط زمینه‌ای که در زمان تدوین بودجه عیان شده بود و برخی از شرایط زمینه‌ای که در تصویب بودجه اثر داشته یا اینکه در میزان تحقق بودجه در سال آینده اثر خواهند داشت ارائه گردید. در بخش اول گزارش تصویر اجمالی از ساختار منابع و مصارف و میزان واقعی بودن آنها و در ادامه در بخش دوم برخی از محورهای مهم سیاستگذاری مالی دولت در لایحه بودجه ارائه گردید. نمایندگان مجلس مبتنی بر محورهای تشریح شده در مقدمه، بخش اول و دوم گزارش، با اتخاذ تصمیم درباره محورهای مهم بودجه به دنبال احقاق حقوق قوه مقننه در امر بودجه‌ریزی هستند. صلاحیت 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. در واقع در صلاحیت نظارتی مجلس دو هدف عمده دنبال می‌شوند که عبارتند از: برقراری انضباط مالی در کشور و بررسی و تأیید و اصلاح اولویت‌های تعیین شده توسط دولت برای تخصیص منابع و همچنین ایجاد کارآیی عملیاتی در انجام وظایف دولت.

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) معنی 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 بود و هزینه‌ها کنترل نشده بود) 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 به‌صورت 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) آنچه در بالا آمد مجلس می‌تواند:

۱. به‌دلیل ملاحظات سیاسی رد رسمی کلیات بودجه را در دستور کار ندهد، بلکه اولویت‌ها و راهبردهای خود را به دولت اعلام کند. 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 مذاکرات بودجه‌ای بین دولت و مجلس قرار گیرد به شرح زیر است:

۱-۳. واقعی کردن منابع و مصارف

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

۲-۳. رابطه بودجه با برنامه ششم

بررسی برنامه ششم توسعه در کمیسیون تلفیق برنامه به پایان رسیده و برای بررسی به مجلس تقدیم شده است. طبیعی است که پس از تصویب، ارقام کلان مالی برنامه ششم مبنای نهایی کردن ارقام کلان بودجه باشد. مقایسه ارقام کلان مالی در اسناد برنامه ششم با لایحه بودجه نشان می‌دهد که ارقام در سطح کلان تقریباً شبیه هم هستند، اما اجزای آنها تفاوت عمده‌ای با هم دارند.

۳-۳. استفاده از صندوق توسعه ملی

در لایحه بودجه ۲۰ درصد برای صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است و از ماه یازدهم نیز قرار شده است که به صندوق تخصیص یابد. این حکم بر خلاف سیاست‌های کلی است. و لازم است که اصلاح شود.
نکته دیگر اینکه در تبصره «۴» اجازه استفاده از منابع صندوق برای پرداخت برخی تسهیلات صادر شده و برای صندوق توسعه ملی تعیین تکلیف شده در حالی که در اساسنامه صندوق توسعه ملی شرایط استفاده از منابع تعیین شده است. همچنین طبق سیاست‌های کلی برنامه ششم هرگونه تعیین تکلیف در بودجه برای صندوق توسعه ملی ممنوع است. بر همین اساس لازم است که سهم صندوق توسعه و همچنین حکم تبصره «۴» تعیین تکلیف شوند.

۳-۴. استفاده از حساب ذخیره ارزی

در لایحه بودجه 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. علاوه بر این، درج استقراض در ذیل بخش فروش دارایی‌های سرمایه‌ای اشتباه است. بر همین اساس لازم است که مجلس درباره آن تصمیم بگیرد.

۳-۵. تعیین حجم انتشار اوراق تعهدزا

در طرف منابع در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که دولت ۲۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی برای طرح‌های عمرانی، ۷۵ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی بابت تسویه بدهی و ۵۰ هزار میلیارد ریال برای پرداخت بدهی‌های قطعی خود انتشار دهد. در مقابل در طرف منابع برای تسویه مطالبات قطعی فقط ۵۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که این امر در عمل باعث می‌شود دولت از محل منابع این اوراق تعهدزا برای هزینه‌های جاری استفاده کند. این روش به نوعی استقراض است که در این مورد نیز دولت باید تصمیم‌گیری کند.

دولت در تبصره «۵» (بند «ح») پیش‌بینی کرده که ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق برای بازپرداخت اصل و سود سررسید شده انتشار دهد، اما رقم آن در ردیف ۳۱۰۱۰۷ جدول ۵ عدد «۱» درج شده است که این امر باعث می‌شود سقف بودجه نامعلوم شود و نظارت را با اشکال روبرو می‌کند و لازم است مجلس در این مورد نیز تصمیم‌گیری کند.

یکی از راهبردهای دولت در دو سال اخیر برای تأمین منابع مراجعه به بازار اوراق 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.

۳-۶. تعیین تکلیف هدفمندکردن یارانه‌ها

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



۳-۷. مشخص کردن سقف بودجه

در موارد متعددی احکامی در تبصره‌ها آورده شده‌اند که در جداول بودجه بازتاب نیافته‌اند. برخی از احکام بودجه ردپایی از آنها در جداول بودجه نیست (مانند استقراض ۵ میلیارد دلار ارز خارجی) و برخی از احکام بودجه نیز در جداول بودجه برای آنها عدد «۱» لحاظ شده است، که هر دو حالت باعث می‌شود تا سقف بودجه نامعلوم باشد و لازم است مجلس شورای اسلامی در این باره تصمیم‌گیری کند.

۳-۸. تعیین سقف جابجایی اعتبارات

در تبصره «۱۷» بند «ج» اجازه ۱۰ هزار میلیارد تومان جابجایی اعتبارات عمرانی، مالی و ردیف‌های متفرقه برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و در تبصره «۱۶» اجازه جابجایی تا ۱۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای (به استثنای فصول اول و ششم) و ۵ درصد اعتبارات عمرانی داده شده است و علاوه بر آنها ۹ هزار میلیارد تومان امکان جابجایی ارقام جداول ۹ و ۷ به جدول ۱۴ لایحه بودجه داده شده است. اعطای حق جابجایی گسترده اعتبارات حق صلاحیت تصویبی مجلس را نقض می‌کند و انحراف عملکرد بودجه از مصوب را افزایش می‌دهد که در این مورد نیز باید مجلس شورای اسلامی تصمیم‌گیری کند.

۳-۹. تعیین تکلیف مشارکت عمومی - خصوصی در طرح‌های عمرانی

در لایحه بودجه (تبصره «۲۰») دولت روشی را برای مشارکت بخش خصوصی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای اتمام طرح‌های عمرانی پیش‌بینی کرده است و هم‌اکنون لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در دولت در حال نهایی شدن است. با ملاحظه اینکه لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در دولت در حال نهایی شدن است و با توجه به ابعاد گسترده آن، مجلس باید تصمیم بگیرد که این امر باید از طریق لایحه مجزا پیگیری شود یا در قانون بودجه درباره آن تصمیم‌گیری کند.

۳-۱۰. تمرکز وجوه در خزانه و مدیریت حقوق و دستمزد

برای حل معضل حقوق‌های نجومی، دولت در لایحه بودجه پیشنهاد داده است که سامانه ثبت حقوق و مزایا حداکثر تا یک سال راه‌اندازی شود (تبصره «۲۱»). علاوه بر آن مشکل دیگری که دولت در تبصره «۲۱» به دنبال حل آن بوده است، تمرکز وجوه در خزانه‌داری است. ضمن پذیرش ضرورت حل معضلات فوق به‌عنوان بخشی از ضرورت‌های اصلاح مدیریت بخش عمومی در کشور و با ملاحظه چندبعدی بودن آنها، مجلس باید تصمیم‌گیری کند که این سازوکارها از طریق اصلاح قوانین مرتبط یا تدوین قوانین جدید انجام گیرد یا از طریق بودجه.

۳-۱۱. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

در تبصره «۱۷» لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که ۵ هزار میلیارد تومان از محل حساب‌های پرداختی برخی از بانک‌های دولتی به بانک مرکزی و اضافه برداشت و خطوط اعتباری و ۱۰ هزار میلیارد تومان نیز از اعتبارات عمرانی، مالی و متفرقه بودجه به افزایش سرمایه بانک‌ها اختصاص یابد. این کار تداوم سیاست‌های افزایش سرمایه بانک‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ است که در مجلس تصویب نشد، اما از طریق تصویب اصلاحیه بودجه مجوز آن به دولت اعطا شد. نظام بانکی کشور به دلایل متعددی با مشکل روبرو بوده و اصلاح آن می‌تواند از طرق قوانین مربوط پیگیری شود و بدون انجام اصلاحات نهادی مهم (که تصمیم‌گیرنده اصلاحات باید فراتر از بانک مرکزی باشد) این‌گونه سیاست‌ها (افزایش سرمایه بانک‌ها) به صورت موقت بوده و کارآمد نیست. مجلس در این باره باید تصمیم‌گیری کند نوع راهبردی که در قبال مدیریت بانک‌ها اتخاذ می‌کند از طریق اصلاح قوانین مرتبط است یا روش دولت در تبصره «۱۷» را می‌پذیرد.

۳-۱۲. حقوق و دستمزد

دولت در تبصره «۶»، سقف معافیت مالیاتی را درآمد ۱/۵ میلیون تومان در ماه در نظر گرفته است. تعیین سقف معافیت مالیاتی می‌تواند بر مبنای خط فقر باشد یا بر مبنای افزایش متناسب نسبت به رقم سال قبل.

۳-۱۳. تعیین تکلیف استقراض خارجی و سقف تسهیلات مالی خارجی

در لایحه بودجه (تبصره «۳» بند «ب») پیش‌بینی شده است که دولت بتواند تا مبلغ ۵ میلیارد دلار وام خارجی بگیرد، اما کشورها یا مؤسسات وام‌دهنده، نرخ سود، اقساط بازپرداخت و سایر موارد آن مشخص نشده است و مجلس در این مورد باید تصمیم‌گیری کند.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۲۰۰

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

تهیه و تدوین‌کنندگان: رضا زمانی، محمدتقی فیاضی، توحید آتش‌بار، میثم پیله‌فروش، سعید توتونچی، سیدمحمدهادی سبحانین، احسان آقاجانی، مهتاب قراخانلو، محمدرضا مالکی، داریوش ابوحمز، عاطفه جلالی موسوی، سیدمحمدرضا حسینی، ناصر یارمحمدیان، ایمان تهرانی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۰/۱