



مرکز مطالعات و
پژوهش‌های بنیادی
انقلاب اسلامی

سلسله گزارش‌های تجلی‌های برنامه و بودجه

تحلیلی بر لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور:
رویکردها، چالش‌ها و راه‌کارها

شماره گزارش: ۹۴۲۳۵۰۵

کمیته اقتصاد کلان

اسفند ۱۳۹۴



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

| | |
|---|----|
| ۱- تصویر و تحلیل منابع و مصارف | ۲ |
| ۱-۱- منابع | ۴ |
| ۲-۱- مصارف | ۶ |
| ۲- بررسی پیش‌بینی‌های دولت درباره منابع و مصارف و برآورد کسری بودجه | ۸ |
| ۱-۲- بررسی اعتبار پیش‌بینی‌ها | ۸ |
| ۲-۲- برآوردهایی از کسری بودجه | ۱۲ |
| ۳- بررسی رویکردهای دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۵ | ۱۴ |
| ۱-۳- اتکا بر تأمین مالی از طریق انتشار انواع اوراق تعهدزا (اوراق مشارکت، صکوک اجاره و اسناد خزانه اسلامی و اوراق مالی اسلامی) | ۱۴ |
| ۲-۳- تقویت نظام بانکی از طریق افزایش سرمایه بانکهای دولتی و بازپرداخت بدهی‌ها | ۱۵ |
| ۳-۳- عدم واريز وجوه به صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۵ | ۱۷ |
| ۴-۳- مسکوت ماندن سیاست دولت درباره قیمت‌گذاری انرژی (نحوه اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها) | ۱۷ |
| ۵-۳- رویکرد مبهم درباره نحوه اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی | ۱۸ |
| ۴- بررسی رویکردهای دولت درباره مدیریت بخش عمومی | ۱۸ |
| ۱-۴- محدوده تصمیم‌گیری دولت در بودجه ۱۳۹۵ | ۱۹ |
| ۲-۴- مراکز هزینه دولت در سال ۱۳۹۵ | ۲۰ |
| ۳-۴- برش استانی بودجه | ۲۲ |
| ۴-۴- برخی نکات درباره بودجه شرکت‌های دولتی | ۲۴ |
| ۵-۴- برخی نکات درباره طرح‌های عمرانی ملی | ۲۵ |
| ۵- راهکارهای سیاستی | ۲۷ |
| ۱-۵- کوتاه‌مدت | ۲۷ |
| ۲-۵- میان‌مدت | ۲۹ |
| ۶- منابع و مأخذ | ۳۰ |



مقدمه

دوره زمانی تهیه، تصویب و اجرای بودجه ۱۳۹۵ دارای اهمیت بسیاری است. چرا که اجرای بودجه ۱۳۹۵، همزمان با رفع تحریم‌های ظالمانه بین‌المللی بر علیه کشورمان خواهد بود؛ تحریم‌هایی که ظرف چهار سال اخیر محدودیت‌های بی‌سابقه‌ای را بر صادرات نفت، نقل و انتقال ارز و تجارت بین‌المللی تحمیل کرد. رفع این تحریم‌ها انتظارات زیادی را بین مردم و فعالان اقتصادی برای بهبود سریع وضعیت اقتصادی کشور ایجاد کرده است. این در حالی است که این لایحه در شرایطی تهیه و تنظیم شده است که قیمت نفت به‌عنوان یکی از متغیرهای اثرگذار بر اقتصاد ایران و بودجه کشور به پایین‌ترین قیمت خود در ۱۲ سال اخیر رسیده است (میانگین قیمت سالانه نفت که در سال ۲۰۰۴ حدود ۳۶ دلار بوده است، صرف‌نظر از نوسانات به اوج خود در سال ۲۰۱۲ به حدود ۱۱۰ دلار افزایش یافت و پس‌از آن با سقوط مداوم، در دوماهه اول سال ۲۰۱۶ به حدود ۲۷ دلار رسیده است). علاوه بر این، پایان دوره زمانی برنامه پنجم توسعه و ابهام در رویکرد دولت و مجلس درباره برنامه ششم توسعه نیز دارای اهمیت است.

دولت با این استدلال که منتظر اجرایی شدن "برجام" بوده است، ضمن تأخیر در ارسال لایحه برنامه ششم، لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور را به‌جای ۱۵ آذر، در تاریخ ۲۷ دی‌ماه ۱۳۹۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. در این گزارش در ابتدا ترکیب منابع و مصارف بودجه ارائه و تحلیل خواهد شد. در بخش دوم پیش‌بینی‌های انجام‌شده درباره منابع و مصارف بیان و ارزیابی شده است و سپس در بخش سوم جهت‌گیری‌های سیاست‌های دولت در این لایحه بررسی می‌شود. در بخش پایانی ضمن بیان چالش‌های بودجه، راهکارهای اساسی برای اصلاح وضعیت کنونی بیان شده است.

۱- تصویر و تحلیل منابع و مصارف

جدول (۱) تصویر کلان بودجه ۱۳۹۵ و رشد آن نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۹۴ را نشان می‌دهد. به‌طور کلی منابع و مصارف عمومی دولت در بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به سال ۱۳۹۴ حدود ۲۲ درصد افزایش یافته است. منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها نیز در مقایسه با بودجه سال ۱۳۹۴ در بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۱۳ درصد رشد داشته است. با کسر ارقام دو بار منظور شده (در بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی)، همان‌گونه که سطر آخر جدول ۱ نشان می‌دهد منابع و مصارف بودجه کشور در لایحه بودجه ۱۳۹۵ نسبت به ارقام (مصوب) قانون بودجه ۱۳۹۴ حدود ۱۴ درصد رشد کرده است. بیان این ارقام صرفاً با هدف آشنایی خوانندگان با ارقام کلی بودجه است زیرا با توجه به محدودیت‌های موجود در سال جاری برای تأمین منابع پیش‌بینی‌شده در قانون بودجه و در نتیجه عدم امکان انجام مصارف در سقف‌های مقرر در قانون بودجه ۱۳۹۴، مقایسه ارقام و نرخ‌های رشد در



تحلیلی بر لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور:

رویکردها، چالش‌ها و راه کارها

مقایسه با ارقام مصوب چندان معنادار نیست. لذا در جداول و نمودارهای بعدی به این مهم خواهیم پرداخت. ضمناً با توجه به ماهیت ناهمگن آنچه به‌عنوان شرکت‌های دولتی و بودجه آنها در پیوست شماره ۳ بودجه درج می‌شود و عدم وجود اطلاعات عملکردی و روشن درباره بودجه شرکت‌های دولتی و تبعیت بودجه آنها از تحولات بازار، تمرکز گزارش حاضر بر تحلیل بودجه عمومی دولت است و تنها در انتهای گزارش نکاتی درباره بودجه شرکت‌های دولتی ذکر شده است.

جدول ۱. تصویر کلان بودجه ۱۳۹۵ و مقایسه آن با ارقام قانون بودجه ۱۳۹۴ (ارقام به میلیارد ریال)

| منابع | قانون ۱۳۹۴ | لایحه ۱۳۹۵ | رشد (درصد) | مصارف | قانون ۱۳۹۴ | لایحه ۱۳۹۵ | رشد (درصد) |
|---|------------|------------|------------|---|------------|------------|------------|
| درآمدها | ۱۲۸۹ | ۱۴۹۰ | ۱۵ | هزینه‌ها | ۱۶۳۰ | ۱۹۷۱ | ۲۱ |
| واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای | ۵۶۵ | ۷۳۰ | ۲۹ | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای | ۴۷۴ | ۵۹۶ | ۲۶ |
| واگذاری دارایی‌های مالی | ۳۴۷ | ۴۵۳ | ۳۰ | تملك دارایی‌های مالی | ۹۶ | ۱۰۵ | ۹ |
| جمع منابع عمومی دولت | ۲۲۰۰ | ۲۶۷۳ | ۲۲ | جمع مصارف عمومی دولت | ۲۲۰۰ | ۲۶۷۳ | ۲۲ |
| درآمدهای اختصاصی دولت | ۳۸۱ | ۴۰۰ | ۵ | از محل درآمدهای اختصاصی دولت | ۳۸۱ | ۴۰۰ | ۵ |
| منابع بودجه عمومی دولت | ۲۵۸۱ | ۳۰۷۳ | ۱۹ | مصارف بودجه عمومی دولت | ۲۵۸۱ | ۳۰۷۳ | ۱۹ |
| منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها | ۶۰۱۹ | ۶۸۱۶ | ۱۳ | مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها | ۶۰۱۹ | ۶۸۱۶ | ۱۳ |
| جمع | ۸۶۰۰ | ۹۸۹۰ | ۱۵ | جمع | ۸۶۰۰ | ۹۸۹۰ | ۱۵ |
| کسر می‌شود ارقامی که دو بار منظور شده است | ۲۹۶ | ۳۶۴ | ۲۳ | کسر می‌شود ارقامی که دو بار منظور شده است | ۲۹۶ | ۳۶۴ | ۲۳ |
| منابع بودجه کل کشور | ۸۳۰۴ | ۹۵۲۶ | ۱۴ | مصارف بودجه کل کشور | ۸۳۰۴ | ۹۵۲۶ | ۱۴ |

جدول شماره ۲ تصویر دقیق‌تری از لایحه بودجه ۱۳۹۵ را نمایش داده است. ذیلاً نکات مهم درباره منابع و مصارف، به تفکیک، بیان می‌شود.



جدول ۲. اجزای مهم منابع و مصارف عمومی دولت

| مصارف عمومی دولت | | | | منابع عمومی دولت | | | |
|------------------|------|------|-------------------------|------------------|------|------|---|
| رشد | ۱۳۹۵ | ۱۳۹۴ | عنوان/سال | رشد | ۱۳۹۵ | ۱۳۹۴ | عنوان/سال |
| ۱۹ | ۷۷۴ | ۶۵۰ | جبران خدمات کارکنان | ۱۴ | ۱۰۱۱ | ۸۸۴ | درآمدهای مالیاتی |
| ۳۲,۵ | ۶۵۵ | ۴۹۴ | رفاه اجتماعی | ۲۷ | ۶۸۵ | ۵۳۷ | منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی |
| ۲,۵ | ۱۶۳ | ۱۵۹ | یارانه | ۱ | ۲۲۱ | ۲۱۹ | درآمدهای حاصل از مالکیت دولت |
| -۱۴ | ۳۸۱ | ۴۴۴ | سایر | -۹ | ۱۶۱ | ۱۷۶ | واگذاری شرکت‌های دولتی |
| ۲۶ | ۵۹۷ | ۴۷۴ | اعتبارات عمرانی | ۱۵۰ | ۲۷۵ | ۱۱۰ | فروش اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت و صکوک اجاره |
| ۹ | ۱۰۵ | ۹۶ | بازپرداخت تعهدات و دیون | ۱۸ | ۳۹۰ | ۳۳۱ | سایر منابع |
| ۲۲ | ۲۶۷۴ | ۲۲۰۰ | جمع | ۲۲ | ۲۶۷۴ | ۲۲۰۰ | جمع |

۱-۱- منابع

• درآمدهای مالیاتی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۱۰۱۱ هزار میلیارد ریال به‌عنوان درآمدهای مالیاتی (منابع عمومی) پیش‌بینی شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (۸۸۴ هزار میلیارد ریال) رشدی معادل ۱۴ درصد داشته است. جدول ۳ ترکیب درآمدهای مالیاتی به تفکیک درآمدهای مالیاتی مستقیم و غیرمستقیم (منابع عمومی) را نشان می‌دهد. رشد ۱۴ درصدی درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به مصوب بودجه سال ۱۳۹۴ عمدتاً ناشی از رشد ۲۰ درصدی مالیات بر ارزش افزوده است. لازم به ذکر است که در سال ۱۳۹۵ نرخ مالیات بر ارزش افزوده نسبت به سال ۱۳۹۴ تغییری نخواهد داشت.



تحلیلی بر لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور:

رویکردها، چالش‌ها و راه کارها

مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی در لایحه بودجه سال آینده دومین جزء مؤثر بر درآمدهای مالیاتی را به خود اختصاص می‌دهد. در این خصوص باید توجه کرد که برخی معافیت‌های مالیاتی در قالب قانون رفع موانع تولید و اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم به اشخاص حقوقی اعطاشده است که در سال ۱۳۹۵ عملیاتی خواهد شد.

جدول ۳. ترکیب درآمدهای عمومی مالیاتی و اجزای اصلی آن طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ (میلیارد ریال و درصد)

| عناوین | ۱۳۹۲ (عملکرد) | ۱۳۹۳ (عملکرد) | ۱۳۹۴ (مصوب) | ۱۳۹۴ (پیش‌بینی عملکرد) | ۱۳۹۵ (لایحه) | رشد لایحه ۱۳۹۵ به پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۴ | رشد لایحه ۱۳۹۵ به قانون ۱۳۹۴ |
|------------------------|---------------|---------------|-------------|------------------------|--------------|--|------------------------------|
| مالیات اشخاص حقوقی | ۱۷۹,۹۶۹ | ۲۴۰,۵۰۳ | ۲۹۸,۸۵۲ | ۲۵۶,۲۶۲ | ۳۲۶,۶۹۷ | ۲۷ | ۹ |
| مالیات بر درآمد | ۷۶,۰۶۸ | ۹۳,۶۱۰ | ۱۱۵,۹۲۵ | ۱۱۲,۴۴۷ | ۱۴۰,۷۲۴ | ۲۵ | ۲۱ |
| مالیات بر ثروت | ۲۱,۸۴۵ | ۲۵,۱۰۸ | ۲۳,۵۲۳ | ۲۲,۶۲۶ | ۲۵,۰۸۱ | ۱۱ | ۷ |
| مستقیم | ۲۷۷,۸۸۳ | ۳۵۹,۲۲۱ | ۴۳۸,۳۰۰ | ۳۹۱,۳۳۵ | ۴۹۲,۵۰۲ | ۲۶ | ۱۲ |
| مالیات بر کالا و خدمات | ۱۳۵,۹۶۹ | ۲۱۶,۹۶۰ | ۳۰۸,۲۶۰ | ۲۵۹,۷۴۸ | ۳۶۷,۴۹۲ | ۴۱ | ۱۹ |
| مالیات بر واردات | ۸۰,۳۹۸ | ۱۳۳,۳۸۳ | ۱۳۷,۳۰۰ | ۱۲۹,۸۳۸ | ۱۵۱,۳۰۰ | ۱۶ | ۱۰ |
| غیرمستقیم | ۲۱۶,۳۶۷ | ۳۵۰,۳۴۳ | ۴۴۵,۵۶۰ | ۳۸۹,۵۸۶ | ۵۱۸,۷۹۲ | ۳۳ | ۱۶ |
| کل | ۴۹۴,۲۵۰ | ۷۰۹,۵۶۴ | ۸۸۳,۸۶۰ | ۷۸۰,۹۲۱ | ۱,۰۱۱,۲۹۵ | ۲۹ | ۱۴ |

• منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ ارقام مبنای محاسبات منابع حاصل از نفت به این شرح است: قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۴۰ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲۹۹۸۷ ریال، صادرات نفت خام ۱/۷۴ میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۵۰۰ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها همانند سال جاری (۱۲۰ هزار بشکه در روز). با توجه به محاسبات صورت گرفته حدود ۳۴/۵ میلیارد دلار از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی حاصل خواهد شد که سهم دولت از این منابع به میزان حدود ۲۳ میلیارد دلار در دو ردیف ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ (در حدود ۶۸۵ هزار میلیارد ریال) درج شده است. لازم به ذکر است که در ذیل یکی از ردیف‌های متفرقه مبلغ ۶۰ هزار میلیارد ریال به‌عنوان وصول مطالبات معوق درج شده است که احتمالاً مربوط به وصول بخشی از معوقات نفتی است و باید به رقم فوق افزود (بدین ترتیب جمع استفاده از منابع حاصل از نفت به ۷۴۵ هزار میلیارد ریال می‌رسد).



مرکز مطالعات و
پژوهش‌های بنیادی
انقلاب اسلامی

تحلیلی بر لایحه بودجه ۱۳۹۵ گل کشور:

رویکردها، چالش‌ها و راه‌کارها

• درآمدهای حاصل از مالکیت دولت

درآمدهای حاصل از مالکیت دولت دارای دو جزء عمده سود سهام شرکت‌های دولتی و سایر درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش‌های مختلف است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۱۴۴ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی معین شده است. عمده‌ترین جزء دیگر در این بخش عبارت است از حدود ۳۶ هزار میلیارد ریال درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات.

• واگذاری شرکت‌های دولتی

درآمد حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی ۱۶۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که دو قلم مهم آن، ۱۱۵ هزار میلیارد ریال آن مربوط به دریافت اقساط واگذاری‌های قبلی و ۴۵ هزار میلیارد ریال دریافت سهم نقدی واگذاری‌های جدید است.

• فروش اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت و صکوک اجاره

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، پیش‌بینی شده است که ۲۷۵ هزار میلیارد ریال از منابع بودجه عمومی از طریق فروش اسناد خزانه اسلامی (۷۵۰۰ میلیارد ریال)، انتشار اوراق مشارکت (۵ هزار میلیارد ریال) و انتشار صکوک اجاره (۱۵۰ هزار میلیارد ریال) تأمین شود. این رقم نسبت به رقم مصوب برای سال ۱۳۹۴ حدود ۱۵۰ درصد افزایش یافته است.

• سایر منابع

منظور از سایر منابع دولت، اقلامی است که در اجزای فوق ذکر نشده‌اند. این اقلام حدود ۳۹۰ هزار میلیارد ریال از منابع بودجه عمومی دولت را شامل می‌شوند که نسبت به سال ۱۳۹۴ حدود ۱۸ درصد رشد کرده است.

۱-۲- مصارف

سهام عمده‌ای از هزینه‌های دولت را جبران خدمات کارکنان، یارانه و رفاه اجتماعی تشکیل می‌دهد. همان‌طور که از جدول ۲ مشخص است از حدود ۲،۰۰۰ هزار میلیارد ریال هزینه‌های جاری که دولت پیش‌بینی کرده است حدود ۱،۶۰۰ هزار میلیارد ریال آن را برای سه قلم عمده یارانه، جبران خدمات کارکنان و رفاه اجتماعی در نظر گرفته است.

• جبران خدمات کارکنان

اعتبار فصل جبران خدمت کارکنان در لایحه سال ۱۳۹۵ با رشد ۱۹،۱ درصدی به نسبت سال ۱۳۹۴



مواجهه شده است. بخشی از این اعتبار برای افزایش سالیانه حقوق کارکنان دستگاه‌هاست (میانگین ۱۲ درصد) و بخشی از این اعتبار که حدود ۴۸ هزار میلیارد ریال می‌باشد (۶ درصد این افزایش را شامل می‌شود)، ناشی از جابجایی برخی ردیف‌ها و افزایش اعتبار آموزش و پرورش برای پرداخت پاداش پایان خدمت یا رتبه‌بندی معلمان (حدود ۱۹،۵۰۰ میلیارد ریال) است.

• رفاه اجتماعی

در سال ۱۳۹۵ حدود ۱۹/۵ درصد از اعتبارات هزینه‌ای به مبلغ ۶۵۵ هزار میلیارد ریال صرف پرداخت حقوق و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و بنیاد شهید و امور ایثارگران خواهد شد این رقم نسبت به سال ۱۳۹۴ (۴۹۴،۲۳۸ میلیارد ریال) با رشد ۳۲،۶ درصدی مواجه شده است. بخشی از این افزایش غیرمتعارف ناشی از افزایش اعتبار دو صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح است که براساس اظهارات سخنگوی دولت و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بخشی از این اعتبار برای ترمیم حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران این دو صندوق که از قشر آسیب‌پذیر جامعه بوده و از حقوق بازنشستگی و مستمری کمتری برخوردارند، در نظر گرفته شده است.

• یارانه

در لایحه بودجه ۱۳۹۵ حدود ۱۳۴ هزار میلیارد ریال برای پرداخت انواع یارانه‌های مصرفی و تولیدی در نظر گرفته شده است که نسبت به سال ۱۳۹۴، ۲،۵ درصد رشد دارد. عمده‌ترین اقلام اعتبارات در نظر گرفته شده برای پرداخت یارانه عبارتند از یارانه نان (جمعاً به مبلغ ۸۵ هزار میلیارد ریال) و مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاهها به مبلغ ۴۵ هزار میلیارد ریال.

• اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی)

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با رقم ۵۹۶ هزار میلیارد ریال در مقایسه با مصوب سال ۱۳۹۴ (۴۷۳ هزار میلیارد ریال) ۲۶ درصد افزایش یافته است. در بخش اعتبارات عمرانی حدود ۲۷۰ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی ملی، حدود ۷۰ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی استانی و مابقی آن برای طرح عمرانی در ردیف‌های متفرقه در نظر گرفته شده است.

• اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت تعهدات و دیون)

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ (مشمول بر واگذاری سهام بابت دیون، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل و...) مبلغ ۱۰۵ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور معادل ۹ درصد افزایش یافته است. در بین



اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، واگذاری سهام، با مبلغ ۷۳ هزار میلیارد ریال، حدود ۷۰ درصد کل این اعتبارات، بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. «بازپرداخت اصل اوراق مشارکت» و «بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات پرداخت‌نشده سال‌های قبل» نیز به ترتیب هریک با ۱۷ و ۱۳ درصد در رتبه‌های بعدی بیشترین سهم از تملک دارایی‌های مالی قرار دارند.

۲- بررسی پیش‌بینی‌های دولت درباره منابع و مصارف و برآورد کسری بودجه

۱-۲- بررسی اعتبار پیش‌بینی‌ها

پایه‌های هر بودجه‌ای مبتنی بر پیش‌بینی است و اطلاعات حاصل از برآوردها و پیش‌بینی‌ها به تدریج و طی زمان محقق و تبدیل به واقعیت‌های اجرایی می‌شود. به همین دلیل اعتبار و تناسب تصمیم‌گیری‌ها، تابع مستقیم درستی و دقت برآوردها و پیش‌بینی‌های انجام‌شده است. در این بخش پیش‌بینی‌های انجام‌شده و فروض دولت در قسمت منابع و قسمت مصارف بررسی خواهد شد.

الف- بررسی پیش‌بینی منابع

- **مالیات‌ها:** مالیات‌ها در مجموع ۳۸ درصد از منابع عمومی دولت را تشکیل می‌دهند. درباره پیش‌بینی اقلام مالیاتی، نکات زیر با توجه به جدول شماره ۳ دارای اهمیت است:
 - ✓ مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی بیش از ۳۲ درصد از مجموع درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال آینده را به خود اختصاص می‌دهد. با توجه به رشد منفی ۱۶ درصدی سود شرکت‌های بورسی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۴ نسبت به دوره مشابه سال قبل و ازسوی دیگر اعطای برخی معافیت‌های مالیاتی در قالب قانون رفع موانع تولید و قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم، تحقق کامل منابع این بخش مورد تردید است. علاوه بر این، تداوم شرایط رکودی اقتصاد در برخی بخش‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ نیز مزید بر علت است.
 - ✓ تحقق مالیات بر ارزش‌افزوده با فرض ثبات نرخ این نوع از مالیات در سال ۱۳۹۵ به چند عامل رشد اقتصادی (به‌عنوان شاخص برای بیان افزایش مبادلات اقتصاد در سال ۱۳۹۵)، نرخ تورم و میزان توفیق سازمان امور مالیاتی در گسترش پایه و تعداد مؤدیان مشمول این قانون بستگی دارد. با توجه به فرض نرخ رشد ۶ درصدی و نرخ تورم ۱۲ درصدی برای سال ۱۳۹۵ و همچنین لحاظ توانایی سازمان امور مالیاتی در گسترش مؤدیان مشمول این قانون، رشد حدود ۴۰ درصدی برای این بخش نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۴ واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد.



• منابع حاصل از نفت: درباره مفروضات مبنای محاسبه منابع حاصل از نفت نکات زیر دارای اهمیت است:

✓ امکان‌پذیری تحقق صادرات روزانه نزدیک به ۲,۴ میلیون بشکه نفت خام و میعانات گازی در روز نیاز به بررسی دقیق دارد (به اعتقاد کارشناسان میانگین صادرات نفت خام در سال ۱۳۹۵ می‌تواند در حدود ۱,۵ میلیون بشکه در روز باشد که در لایحه بودجه حدود ۱,۷ میلیون در نظر گرفته شده است).

✓ قیمت هر بشکه نفت برای سال ۱۳۹۵ حدود ۴۰ دلار در نظر گرفته شده است. میانگین قیمت نفت اوپک در دوماهه اول سال ۲۰۱۶ حدود ۲۷ دلار بوده است. در صورت تداوم این قیمت، تحقق منابع پیش‌بینی شده دشوار است (به‌عنوان نمونه، اداره اطلاعات انرژی آمریکا در گزارش اخیر خود پیش‌بینی کرد که قیمت‌های فعلی نفت تا پایان سال ۲۰۱۷ ادامه داشته باشد). لذا پیش‌بینی می‌شود که با توجه به عدم امکان کاهش هزینه‌ها در کوتاه‌مدت، انگیزه دولت در دستکاری قیمت ارز (به بهانه یکسان‌سازی اما در عمل به‌عنوان راهکار اصلی رفع کسری بودجه) افزایش خواهد یافت.

✓ با هر یک دلار کاهش قیمت نفت نسبت به آنچه دولت در لایحه بودجه پیش‌بینی کرده، حدود ۱۷ هزار میلیارد ریال از منابع دولت کاسته خواهد شد. این موضوع شدت ریسک‌پذیری منابع بودجه و وابستگی آن به متغیرهای خارج از کنترل را نشان می‌دهد.

✓ منابع حاصل از نفت که در ردیف‌های مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای درج شده است حدود ۲۶ درصد از منابع عمومی دولت را تشکیل می‌دهد. این عدد گمراه‌کننده است و وابستگی بودجه به نفت بیش از این است، زیرا در درآمدهای متفرقه، ذیل ردیف ۱۵۹،۱۶۰، مبلغ ۶۰ هزار میلیارد ریال مربوط به دریافت معوقات نفتی است. همچنین در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، مبلغ ۲۰۰ میلیون دلار برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی و در ذیل جدول ۷ لایحه ۴۰۰ میلیون دلار از منابع صندوق توسعه ملی بدون درج در ردیف‌های منابع بودجه برای نوسازی تجهیزات آزمایشگاهی، کارگاهی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و تأسیسات فرسوده دانشگاه‌ها پیش‌بینی شده است. علاوه بر این در ذیل جدول ۸ لایحه، ۵۰۰ میلیون دلار از منابع صندوق توسعه ملی به شکل تسهیلات در اختیار دولت قرار می‌گیرد تا در سال ۱۳۹۵ برای طرح آبیاری تحت فشار هزینه کند. حتی اگر از رقم آخر که به شکل تسهیلات است نیز صرف‌نظر کنیم، حداقل وابستگی به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۳۰ درصد خواهد بود.

✓ دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، پیش‌بینی کرده است «منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت نفت و مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی» در ردیف ۱۱۰،۲۱۰ واریز شود، اما



اعتباری برای این ردیف در نظر گرفته نشده است (عدد ۱ ریال مقابل ردیف مربوط گذاشته شده است). در واقع این ردیف به شکل فعلی بدین معناست که با افزایش قیمت و مقدار صادرات نفت، دولت بتواند بنا بر صلاحدید خود از منابع آن استفاده کند.

• **واگذاری دارایی‌های مالی:** درباره مفروضات و اعداد پیش‌بینی شده در بخش واگذاری دارایی‌های مالی نکات زیر قابل ذکر است:

- ✓ همان‌گونه که ذکر شد یکی از مهمترین تفاوت‌های لایحه بودجه ۱۳۹۵ در مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۴ حجم پیش‌بینی شده برای انتشار اوراق تعهدزا است. در میان این اوراق، ارقام پیش‌بینی شده برای اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی با ارقام سال ۱۳۹۴ تفاوت چندانی نکرده است؛ اما برای سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی شده است که به میزان ۱۵۰ هزار میلیارد ریال صکوک اجاره - ۱۵ برابر رقم مصوب سال ۱۳۹۴ - منتشر شود. صرف نظر از آثار اقتصادی انتشار این حجم از اوراق تعهدزا، مشکلات قانونی و اجرایی مربوط به نحوه واگذاری مالکیت دارایی‌ها به نهاد واسط پیش‌بینی شده در آیین‌نامه اجرایی انتشار صکوک اجاره و همچنین عدم تمایل دستگاه‌ها به کاهش حوزه تصدی خود، تحقق رقم پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال آینده را با ابهام مواجه خواهد کرد.
- ✓ به‌رغم آن که در عنوان ردیف ۳۱۰۱۰۵ بیان شده است که اوراق صکوک اجاره بابت "تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی" منتشر خواهد شد اما در قسمت مصارف، تنها جزء اندکی از ۱۵۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده (به مبلغ ۷۵۰۰ میلیارد ریال) برای بازپرداخت مطالبات در سال ۱۳۹۵ در نظر گرفته شده است. عدم درج ردیف‌های هزینه کرد منابع مذکور، بدین معناست که دولت می‌خواهد بخشی از کسری اعتبارات هزینه‌های جاری و عمرانی خود را از طریق فروش اوراق صکوک و اسناد خزانه تأمین کند که به‌نوعی پوشش کسری بودجه دولت است. این نحوه درج منابع و مصارف صکوک و جبران کسری بودجه عامدانه به نظر می‌رسد زیرا دولت در تبصره ۲۰ لایحه بودجه اجازه خواسته است تا علاوه بر انتشار اوراق مزبور معادل بدهی‌های مسجل خود به بانک‌ها و پیمانکاران، اوراق مالی اسلامی منتشر و بدهی‌های خود را تسویه کند.
- ✓ در ارتباط با منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی که مربوط به وصولی اقساط سنوات گذشته است (ردیف ۳۱۰۵۰۱ به مبلغ ۱۱۵ هزار میلیارد ریال)، نیز این نکته حائز اهمیت است که بخشی از آن از محل سود سهام عدالت تأمین می‌شود که با توجه به کاهش شدید قیمت نفت در سال جاری و تأثیر آن بر عملکرد و میزان سوددهی شرکت‌های نفتی و پتروشیمی - که در سبد سهام عدالت نقش مهمی دارند - وصول سود سهام از شرکت‌های سبد سهام عدالت را در سال آینده با چالش مواجه خواهد کرد.



ب- بررسی پیش‌بینی مصارف

✓ در قسمت مصارف بودجه همانگونه که ذکر شد عمده تصمیم دولت برافزایش پلکانی حقوق کارکنان فعلی و به‌ویژه بازنشستگان و تأمین اعتبار برای پرداخت پاداش پایان خدمت کارکنان دولت (حدود ۴۵ هزار میلیارد ریال) بوده است. بررسی صحت و دقت برآورد اعتبارات موردنیاز برای این موارد بدون اطلاعات دقیق درباره مبانی محاسباتی از جمله اطلاعات پرسنلی امکان‌پذیر نیست.

✓ درباره طرح‌های عمرانی (اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) این نکته حائز اهمیت است که دولت با توجه به محدودیت منابع در سال ۱۳۹۵ تنها ۲۴ طرح جدید در سال ۱۳۹۵ شروع خواهد کرد.

همان‌گونه که در ابتدا ذکر شد عملکرد بودجه طی سال مالی و بر مبنای واقعیت‌های اجرایی مشخص خواهد شد. با توجه به دشواری تغییرات ساختاری و بر مبنای تجارب پیشین، یکی از معیارهای قابل‌اتکا برای ارزیابی پیش‌بینی‌های انجام‌شده درباره منابع و مصارف عملکرد سنوات گذشته است. جداول شماره ۴ و ۵ پیش‌بینی‌های انجام‌شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بر مبنای قاعده فوق را نشان می‌دهد.

جدول ۴. منابع و مصارف عمومی دولت در سال جاری و سال آینده و پیش‌بینی عملکرد آنها (هزار میلیارد ریال)

| ۱۳۹۵ | | ۱۳۹۴ | | شرح |
|-----------------|-------|-----------------|-------|------------------------------|
| پیش‌بینی عملکرد | لایحه | پیش‌بینی عملکرد | قانون | |
| ۱,۲۴۰ | ۱,۴۹۰ | ۱,۱۰۴ | ۱,۲۸۹ | درآمدها |
| ۶۳۰ | ۷۳۰ | ۵۵۴ | ۵۶۵ | واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۱۷۰ | ۴۵۴ | ۱۴۱ | ۳۴۷ | واگذاری دارایی‌های مالی |
| ۲,۰۴۰ | ۲,۶۷۴ | ۱,۷۹۹ | ۲,۲۰۰ | جمع منابع عمومی دولت |
| ۱,۷۷۰ | ۱,۹۷۱ | ۱,۵۰۱ | ۱,۶۳۰ | هزینه‌ها |
| ۲۱۰ | ۵۹۶ | ۲۲۹ | ۴۷۴ | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۴۰ | ۱۰۵ | ۵۰ | ۹۶ | تملك دارایی‌های مالی |
| ۲۰ | - | ۱۹ | | عملکرد ماده (۱۰) قانون تنظیم |
| ۲,۰۴۰ | ۲,۶۷۴ | ۱,۷۹۹ | ۲,۲۰۰ | جمع مصارف عمومی دولت |



جدول ۵. اقلام عمده منابع و مصارف عمومی کل کشور در لایحه و پیش‌بینی عملکرد آنها (هزار میلیارد ریال)

| مصارف | | | منابع | | |
|-----------------|-------|--------------------------------|-----------------|-------|---|
| پیش‌بینی عملکرد | لایحه | شرح | پیش‌بینی عملکرد | لایحه | شرح |
| ۱,۴۲۹ | ۱,۴۲۹ | حقوق و دستمزد (فصول اول و ششم) | ۹۱۸ | ۱,۰۱۱ | درآمدهای مالیاتی |
| ۳۲ | ۳۲ | بازپرداخت بدهی‌ها | ۱۱۰ | ۱۴۴ | سود سهام شرکت‌های دولتی |
| ۲۳۰ | ۵۹۷ | عمرانی | ۶۱۵ | ۶۸۵ | منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی |
| | | | ۵۰ | ۲۷۵ | فروش اوراق تعهدزا (اوراق مشارکت و اسناد خزانه و صکوک) |
| | | | ۱۲۰ | ۱۶۵ | واگذاری شرکت‌های دولتی، سهم‌الشرکه و سایر واگذاری‌ها |
| ۳۴۹ | ۶۱۶ | سایر مصارف | ۲۲۷ | ۳۹۴ | سایر منابع |
| ۲,۰۴۰ | ۲,۶۷۴ | | ۲,۰۴۰ | ۲,۶۷۴ | جمع منابع عمومی دولت |

در مجموع برآورد می‌شود که حدود ۲۰۴۰ هزار میلیارد ریال از منابع پیش‌بینی شده در عمل محقق شود (حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال عدم تحقق که عمده‌ترین اقلام آن مربوط به اوراق تعهدزا، درآمدهای مالیاتی و سایر منابع است). چنانچه هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر (یعنی ۱,۷۷۰ هزار میلیارد ریال (هزینه‌های جاری) و ۴۰ هزار میلیارد ریال (تملك دارایی‌های مالی)) را از منابع محقق شده کسر کنیم مبلغ ۲۳۰ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای باقی خواهد ماند.

۲-۲- برآوردهایی از کسری بودجه

کسری بودجه در ساده‌ترین تعریف مازاد مصارف دولت نسبت به منابع آن است. در دیدگاه‌های سنتی، ماهیت همه منابع یکسان انگاشته شده و عدم کسری بودجه شاخص اتخاذ سیاست مالی مناسب توسط



دولت به شمار می‌رفت. در نزدیک به چهار دهه اخیر این دیدگاه متحول شده است و با توجه به انواع منابع در دسترس برای دولت (از قبیل منابع حاکمیتی، منابع حاصل از استقراض، منابع بین نسلی و ...) انواع ترازهای مالی برای دولت تعریف و محاسبه می‌شود. در این قسمت بر اساس چند دیدگاه کسری بودجه محاسبه شده است.

✓ **عدم تحقق منابع.** یکی از دیدگاه‌های رایج در ایران محاسبه میزان عدم تحقق منابع است. معمولاً دست‌اندرکاران بودجه در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی در مرحله اجرای بودجه با بیان عدم وجود کسری بودجه بیان می‌کنند که مقداری از منابع پیش‌بینی شده محقق نشده است و این عدم تحقق از طریق "ساز و کار تخصیص" مدیریت می‌شود. اگرچه با این روش در نهایت مصارف دولت در سقف منابع محدود خواهد شد اما باید توجه داشت که در عمل ساز و کار تخصیص، سلايق مدیریتی و صلاحديد قوه مجريه را جایگزین بودجه مصوب خواهد ساخت و به عبارت بهتر بودجه‌ریزی مفهوم واقعی خود را از دست خواهد داد. همان‌گونه که ذکر شد طبق برآوردهای فوق می‌توان انتظار داشت که حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال از منابع پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۵ محقق نخواهد شد که این امر در نهایت بیشترین فشار را بر تخصیص اعتبارات عمرانی وارد خواهد ساخت.

✓ **کسری تراز عملیاتی.** تراز عملیاتی مازاد "اعتبارات هزینه‌ای" نسبت به "درآمدها" است. این شاخص بیانگر آن است که درآمدهای عمدتاً حاکمیتی دولت از قبیل مالیات‌ها، سود سهام شرکت‌های دولتی، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات، درآمدهای حاصل از فروش انواع کالاها و خدمات و غیره چقدر از هزینه‌های جاری دولت را پوشش می‌دهند. کسری تراز عملیاتی طبق قانون بودجه ۱۳۹۴ حدود ۴۵۹ هزار میلیارد ریال بوده است که در لایحه بودجه ۱۳۹۵ دولت این رقم را ۴۶۰ هزار میلیارد ریال برآورد کرده است. همان‌گونه که قبلاً ذکر شد باید رقم ۶۰ هزار میلیارد ریالی که در درآمدهای متفرقه مربوط به مطالبات نفتی است و همچنین رقم برداشت از صندوق توسعه ملی (ذیل جدول شماره ۷ بودجه) را به این رقم افزود. به این ترتیب کسری تراز عملیاتی طبق لایحه بودجه ۱۳۹۵ حدود ۵۳۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود. این رقم نشان می‌دهد در عمل حدود ۵۳۰ هزار میلیارد ریال از حدود ۲۰۰۰ هزار میلیارد ریال هزینه‌های جاری باید از محل فروش نفت یا استقراض تأمین شود.

✓ **کسری بودجه بدون نفت.** در کشورهایی که بخشی از منابع دولت از منابع حاصل از صادرات نفت تأمین می‌شود، مفهوم کسری بودجه متفاوت است. در این‌گونه کشورها کسری بودجه



بدون نفت^۱ تعیین‌کننده تقاضای دولت برای کالاها و خدمات در اقتصاد است و تعادل در منابع و مصارف بودجه با در نظر گرفتن منابع نفتی وارد شده در بودجه مورد بحث قرار می‌گیرد. همچنان که از جدول ۶ مشاهده می‌شود کسری بودجه بدون نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ حدود ۴۰ درصد افزایش یافته است و از رقم ۷۷۷ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به ۱۱۰۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ رسیده است. برای محاسبه رقم مذکور لازم است خالص دارایی‌های مالی (۳۴۸ هزار میلیارد ریال) را با منابع نفتی (۷۴۵ هزار میلیارد ریال) جمع کرد.

جدول ۶. بررسی وضعیت کسری بودجه غیرنفتی طی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۵ (هزار میلیارد ریال)

| عنوان | ۱۳۹۱ | ۱۳۹۲ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۴ | ۱۳۹۵ |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | (قانون) | (قانون) | (قانون) | (قانون) | (لایحه) |
| کسری بودجه بدون نفت | ۷۴۰ | ۹۶۳ | ۸۸۱ | ۷۷۷ | ۱۱۰۰ |

۳- بررسی رویکردهای دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۵

بودجه بازتاب مالی سیاست‌های منتخب دولت در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی است. در این بخش تلاش شده است تا مهمترین رویکردهای سیاستی دولت در بودجه ۱۳۹۵ استخراج و مورد بررسی قرار گیرند. در روال معمول بودجه‌نویسی در ایران علاوه بر منابع و مصارف درج‌شده در ردیف‌های بودجه‌ای، مجموعه‌ای از احکام در ذیل ماده‌واحد درج می‌شوند که برای درک سیاست‌های دولت نیاز است مورد توجه قرار گیرند.

۳-۱- اتکا بر تأمین مالی از طریق انتشار انواع اوراق تعهدزا (اوراق مشارکت، صکوک اجاره

و اسناد خزانه اسلامی و اوراق مالی اسلامی)

همان‌گونه که ذکر شد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، پیش‌بینی شده است که ۲۷۵ هزار میلیارد ریال از منابع بودجه عمومی از طریق فروش اسناد خزانه اسلامی (۷۵ هزار میلیارد ریال)، اوراق مشارکت برای اجرای طرح‌های عمرانی (۵۰ هزار میلیارد ریال) و صکوک اجاره (۱۵۰ هزار میلیارد ریال) تأمین شود.

^۱ کسری بودجه غیرنفتی (Non-Oil Budget Deficit) عبارت است از: تراز مالی (خالص دارایی‌های مالی) به‌علاوه کل ارزش منابع نفتی بودجه.



با توجه به عدم درج ردیف‌های هزینه‌کرد منابع حاصل از انتشار صکوک اجاره برای تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی در لایحه دولت (و توضیحات ارائه‌شده در جلسات)، هدف دولت تأمین بخشی از اعتبارات عمرانی پیش‌بینی‌شده در لایحه بودجه (مطالبات پیمانکاران طرح‌های در دست اجرا) از طریق فروش صکوک اجاره و اسناد خزانه است.

علاوه بر ارقام مذکور، طبق رویه سنوات قبل به شرکت‌های دولتی نیز اجازه انتشار ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت داده‌شده است. در تبصره «۲۰» نیز پیش‌بینی‌شده است که دولت از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی تا سقف معادل بدهی‌های مسجل خود به بانک‌ها و پیمانکاران، بتواند بدهی‌های خود را تسویه نماید. همچنین در تبصره «۱۶»، مجوز انتشار اوراق مشارکت اسلامی برای تأمین اعتبار طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی مرتبط با ستاد فرماندهی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی صادرشده است که سقف آن مشخص نیست.

بدین ترتیب به نظر می‌رسد با توجه به کاهش منابع دولت از محل صادرات نفت به دلیل کاهش قیمت نفت، دولت تجهیز منابع از طریق انتشار انواع اوراق تعهدزا را در دستور کار قرار داده است. انتشار این حجم از اوراق تعهدزا از جنبه‌های آثار اقتصادی، امکان‌پذیری، میزان ایجاد تعهد برای دولت‌ها در آینده و نحوه استفاده کارا از این‌گونه منابع حائز اهمیت است.

طبیعی است که میزان تعهداتی که این اوراق ایجاد می‌کنند، باید با مجموع سیاست‌های دولت و به‌ویژه سیاست‌های اقتصادی آن سازگار باشند و شرکت‌ها و دستگاه دولتی یا شهرداری‌ها که ایجاد تعهد می‌کنند، باید شرایط به‌گونه‌ای باشد که بتوانند از طریق طرح‌های انتفاعی، سود و اصل اوراق را پرداخت کنند و در صورتی که نتوانند این منابع را پرداخت کنند ممکن است در نهایت به بدهی‌های دولت انتقال یابد که در آن صورت مجموع بدهی‌های دولت افزایش می‌یابد. بر این اساس لازم است که به مسئله سازوکار بازپرداخت‌های این اوراق مالی و تأثیر آنها بر بدهی‌های دولت توجه جدی شود. علاوه بر این، به نظر می‌رسد اگر دولت بخواهد واقعاً برای چنان حجمی از اوراق، تقاضای کافی ایجاد کند، باید نرخ‌های سود جذابی برای آنها در نظر بگیرد. این موضوع ضمن تعارض با سیاست‌های اعلام‌شده قبلی درباره نرخ سود، موجب افزایش سریع‌تر حجم تعهدات دولت خواهد شد.

۳-۲- تقویت نظام بانکی از طریق افزایش سرمایه بانکهای دولتی و بازپرداخت بدهی‌ها

در تحلیل‌های رسمی منتشرشده از سوی دولت ظرف دو سال اخیر، موضوع وجود تنگنای مالی در کشور و لزوم تقویت سرمایه بانکها و پرداخت بدهی‌های دولت به آنها به کرات مورد توجه قرار گرفته است.



در قانون "حمایت از تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور" نیز زمینه‌های قانونی این موضوع فراهم شده است. اینک در لایحه بودجه، از طریق تبصره‌های متفاوت، پیش‌بینی شده است که سرمایه بانک‌ها افزایش یابد:

✓ در تبصره «۱» بند «ب»، استفاده از سهم صندوق توسعه ملی (حدود ۶,۵ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۵) برای افزایش سرمایه بانک‌ها مجاز شناخته شده است. البته این امر برخلاف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و قانون اساسی و اساسنامه صندوق توسعه ملی است.

✓ تبصره «۲» بند «د»، در راستای اجرای قانون رفع موانع تولید (تبصره «۲» ماده (۱۶)) پیش‌بینی کرده است که وجوه حاصل از واگذاری باقی‌مانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها را به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص دهد؛ اما نحوه تخصیص میان بانک‌ها مشخص نیست.

✓ در تبصره «۱۸» بند «الف»، افزایش سرمایه نقدی بانک مسکن به میزان ۵۰ هزار میلیارد ریال از محل واگذاری اموال غیرمنقول در نظر گرفته شده است.

همچنین در تبصره «۱۹» دولت اجازه خواسته است که حداکثر ۵۰۰ هزار میلیارد ریال از محل حساب "مازاد حاصله از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی" (تسعیر) بابت تسویه مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های دولتی و مطالبات قطعی بانک‌ها از دولت منظور نماید. این موضوع تاکنون دو بار مطرح شده است، یکبار در اواخر دوره دولت قبلی و یکبار در دوره دولت یازدهم در قالب ماده (۲۲) لایحه «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و...» که هر دو بار با مخالفت نمایندگان مجلس روبرو شده است.

یکی از دلایل توجه به افزایش سرمایه بانک‌ها در لایحه بودجه، مسئله تأمین مالی و توان وام‌دهی بانک‌هاست. درباره میزان اثربخشی این سیاست باید به این نکته توجه کرد که در دو دهه گذشته در نظام‌های بانکی دنیا تغییرات اساسی رخ داده است، اما نظام بانکی ایران نه تنها از این اصلاحات به دور بوده است، بلکه برخلاف مسیر اصلاحات جهانی حرکت کرده و نظارت بر بانک‌ها در مجموع از کیفیت مناسبی برخوردار نیست. بر همین اساس، به نظر می‌رسد لازم است قبل از مسئله افزایش سرمایه بانک‌ها، اصلاح ساختاری آنها در دستور کار قرار گیرد یا حداقل برای افزایش سرمایه شرایطی در نظر گرفته شود که منجر به بهبود عملکرد آنها و تبعیت بیشتر از سیاست‌های بانک مرکزی شود.



۳-۳- عدم واریز وجوه به صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۵

با توجه به احکام پیشنهاد شده در لایحه بودجه ۱۳۹۵ می‌توان نتیجه گرفت که دولت ترجیح داده است که در شرایط کنونی هیچ‌گونه وجهی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز به صندوق توسعه ملی واریز نکند. از جمله طبق بند "ب" تبصره ۲ لایحه، ۲۰ درصد از وجوه واریزی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز به صندوق برای افزایش سرمایه بانک‌ها مورداستفاده قرار خواهد گرفت.

لازم به ذکر است که در واقع براساس آنچه در بند «ب» تبصره «۱» و سایر بندهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور آمده است، تنها در صورتی سهم صندوق پرداخت خواهد شد که منابع موردنیاز بودجه عمومی تأمین شود و با توجه به قیمت نفت و میزان صادرات نفت و عدم تحقق منابع مورد انتظار از صادرات نفت، مستلزم واریز همه وجوه حاصل به حساب بودجه عمومی است؛ در نتیجه به نظر می‌رسد منابعی به صندوق توسعه ملی واریز نخواهد شد. حال آن‌که استفاده از منابع بین نسلی صندوق توسعه ملی در بودجه خلاف سیاست‌های کلی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه و اساسنامه صندوق است.

همچنین در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، در بندهای مختلف دیگر نیز مصارفی برای صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است. این احکام نیز مغایر سیاست‌های کلی برنامه ششم و اساسنامه صندوق توسعه ملی و برنامه پنجم، مبنی بر استقلال مصارف صندوق از تکالیف بودجه‌ای (تبصره‌های «۱» و «۴» بند «ط» ماده (۱۷) لایحه تنظیم برخی از احکام توسعه) است. از جمله احکام دیگری که بر برداشت از صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۵ متمرکز شده‌اند، می‌توان به سپرده‌گذاری در بانکها برای ارائه تسهیلات برای توسعه میادین مشترک نفتی و گازی و ارائه تسهیلات ارزی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز و حمل‌ونقل و ... اشاره کرد.

۳-۴- مسکوت ماندن سیاست دولت درباره قیمت‌گذاری انرژی (نحوه اجرای قانون

هدفمندسازی یارانه‌ها)

در تبصره موضوع هدفمندی در لایحه بودجه سال جاری، اشاره دقیقی به میزان مصارف و اجزای درآمدها و هزینه‌ها نشده است. روشن است که این شیوه طرح موضوع هدفمندی در لایحه بودجه می‌تواند موجب کاهش توان نظارتی مجلس بر عملکرد دولت در این رابطه گردد. در سال جاری علیرغم آنکه دولت اجازه داشت تا سقف ۴۸۰ هزار میلیارد ریال درآمد از محل افزایش قیمت‌ها به دست آورد، ولی در ۸ ماهه اول سال



تحلیلی بر لایحه بودجه ۱۳۹۵ گل کشور:

رویکردها، چالش‌ها و راه‌کارها

جاری حدود ۲۹۰ هزار میلیارد ریال (حدود ۵۴ درصد از منابع مصوب) از این محل به‌دست آورده است. در خوش‌بینانه‌ترین حالت و بر اساس پیش‌بینی مقامات دولتی تا انتهای سال رقمی بالغ بر ۳۵۰ هزار میلیارد ریال از این محل به‌دست خواهد آمد. به‌بیان‌دیگر دولت می‌تواند فاصله ۱۳۰ هزار میلیارد ریالی میان ۳۵۰ تا ۴۸۰ هزار میلیارد ریال را با افزایش قیمت‌ها در سال آینده جبران کند.

از سوی دیگر، با توجه به آن‌که انرژی یکی از نهادهای مهم تولید است، ابهام در مورد سیاست دولت درباره قیمت‌گذاری آن می‌تواند موجب تداوم عدم اطمینان تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران در این حوزه شود. لازم به ذکر است که همانند سالهای گذشته تصمیم‌گیری‌های پراکنده درباره افزایش قیمت برق و فرآورده‌های نفتی در لایحه بودجه ۱۳۹۵ ادامه یافته است (مثلاً در تبصره «۱» بند «ه»، شرکت ملی پالایش و پخش مکلف به افزایش ۵ درصدی قیمت فرآورده‌ها و اختصاص آن به نوسازی و توسعه خطوط لوله انتقال و پالایشگاه‌ها شده است).

۳-۵- رویکرد مبهم درباره نحوه اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

یکی از راهبردهای مورد تأکید نظام (که در غالب سیاست‌های کلی نیز ابلاغ شده است) در چند سال اخیر، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است. اگرچه با توجه به ماهیت این سیاست‌ها، تعریف شاخص‌هایی که بتواند حرکت به سمت اهداف این سیاست‌ها را به‌صورت سالانه نشان دهد دشوار است اما درباره برخی اهداف مانند "قطع وابستگی به نفت" می‌توان بودجه سالانه را شاخص مناسبی برای ارزیابی پیگیری این سیاست‌ها دانست. در این باره کسری تراز عملیاتی، میزان استفاده ریالی از منابع حاصل از نفت و به‌ویژه کسری بودجه بدون نفت در این لایحه، نشان‌دهنده عدم حرکت به سمت کاهش وابستگی به نفت است.

لازم به ذکر است که در تبصره «۱۶» لایحه بودجه، دولت بیان کرده است که برای تأمین اعتبار طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی مرتبط با ستاد فرماندهی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اوراق مشارکت اسلامی منتشر خواهد کرد که البته نوع، محتوای عملیاتی و محدوده این پروژه‌ها و سقف آن مشخص نبوده و عملاً گام دیگری در محدود کردن نظارت بر عملکرد دولت است.

۴- بررسی رویکردهای دولت درباره مدیریت بخش عمومی

بودجه مهمترین ابزار مدیریت بخش عمومی در کشورهاست. دولت‌ها از طریق بودجه و با ارائه ابداعات مدیریتی در نحوه انجام وظایف خود، نوآوری می‌کنند. هدف این سیاست‌گذاری‌ها عمدتاً استفاده کارتر از



منابع محدود در دسترس است. نه تنها در ایران، بلکه در عموم کشورها، در هر سال بخش کمی از منابع در اختیار دولت، قابل تصمیم‌گیری است. این امر در حقیقت به ماهیت بودجه برمی‌گردد زیرا بودجه عمدتاً حاوی تعهدات دولت‌هاست. به بیان دیگر، هنگامی که انجام وظیفه‌ای از طریق قانون‌گذاری بر عهده دولت قرار می‌گیرد و دولت‌ها روشی را برای انجام آن وظیفه انتخاب می‌کنند (مثلاً ایجاد ساختار اداری به شکل تأسیس یک سازمان دولتی)، تا زمانی که آن وظیفه پابرجاست، هزینه‌های آن باید توسط دولت‌ها پیش‌بینی و در بودجه لحاظ و پرداخت شود (حتی اگر دولتی با آن وظیفه مخالف باشد تا زمانی که قانون ایجادکننده آن وظیفه توسط نهاد قانونگذار لغو یا اصلاح نشده باشد، پرداخت هزینه‌های آن الزامی است). با توجه به ماهیت عمدتاً پایدار وظایف (و در نتیجه: هزینه‌های) دولت‌ها و دشواری‌های نظری و عملی توجیه مردم برای پرداخت مالیات بیشتر، معمولاً در عموم کشورها دولت‌ها می‌کوشند محدوده وظایف خود را چندان گسترش ندهند، یا با استفاده از پیشرفت‌های نظری درباره نحوه تهیه و تدارک کالاهای عمومی و پیشرفت فناوری‌های ارتباطی، شیوه‌هایی را برای انجام وظایف خود انتخاب کنند که هزینه کمتر و کارایی بیشتری داشته باشد. در این بخش چند شاخص مهم که می‌تواند وضعیت فعلی مدیریت بخش عمومی در ایران را نشان دهد بررسی می‌شود.

۴-۱- محدوده تصمیم‌گیری دولت در بودجه ۱۳۹۵

برای پاسخ به پرسش محدوده ممکن تصمیم‌گیری دولت، می‌توان عملکرد بودجه ۱۳۹۴ را ملاک قرار داد. همان‌گونه که ذکر شد پیش‌بینی می‌شود دولت در سال ۱۳۹۴، حدود ۱۸۰ هزار میلیارد تومان منابع کسب کند. حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان از این منابع صرف هزینه‌های جاری کشور خواهد شد (در حالی که برخی دستگاهها مانند نیروی انتظامی، آموزش و پرورش و وزارت بهداشت ادعا می‌کنند که در پایان سال ۱۳۹۴ کسری بودجه کاملاً محرز خواهند داشت). لذا ۱۵۰ هزار میلیارد تومان حداقل هزینه در شرایط کنونی است. حدود ۵ هزار میلیارد تومان نیز برای پرداخت اصل بدهی‌های دولت که در سال ۱۳۹۴ سررسید می‌شوند مورد نیاز است و کمتر از ۲۳ هزار میلیارد تومان باقیمانده صرف طرح‌های عمرانی خواهد شد. با این تصویر می‌توان شرایط بودجه ۱۳۹۵ را تحلیل کرد. صرف‌نظر از اوراق تعهدزا (مانند اوراق مشارکت و صکوک اجاره و...)، پیش‌بینی می‌شود که دولت حدود ۲۰۵ هزار میلیارد تومان منابع کسب کند. بنابراین نسبت به سال ۱۳۹۴ دولت قادر است که تنها درباره حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان (تفاضل ۱۸۰ از ۲۰۵) تصمیم‌گیری جدید انجام دهد. باید توجه داشت که بخشی از هزینه‌های جاری به صورت خودکار افزایش خواهد یافت (مثلاً افزایش سنواتی تا سقف ۵ درصدی حقوق کارکنان دولت، افزایش هزینه خرید کالاها و خدمات به دلیل تورم



و ...) و لذا باید منابع آن را در صورت دولت تأمین نماید. با در نظر گرفتن این گونه موارد، سرجمع مبلغ قابل تصمیم‌گیری کمتر از ۲۵ هزار میلیارد تومان خواهد بود. به نظر می‌رسد دولت در سال ۱۳۹۵ اولویت را در تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع به هزینه‌های جاری و به‌ویژه افزایش حقوق کارکنان شاغل و بازنشسته و پرداخت پاداش پایان خدمت داده است. به همین دلیل نیز در عمل اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۹۵ وابسته به تجهیز منابع از طریق انتشار انواع اوراق شده است. طبعاً این سیاست قابل نقد و بررسی است اما باید توجه داشت که اتخاذ این گونه تصمیم‌ها تابع مصلحت‌های سیاسی و اجتماعی است. درباره بودجه ۱۳۹۵ در مجموع می‌توان گفت به هر دلیلی برای دولت، رضایت کارکنان و بازنشستگان دولت در اولویت قرار داشته است.

۴-۲- مراکز هزینه دولت در سال ۱۳۹۵

جدول ۷ و نمودار ۱ اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیشترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۵ را به خود اختصاص می‌دهند، نشان می‌دهد. اعتبارات این دستگاه‌ها و ردیف‌ها که بخش زیادی از اعتبارات آنها اجتناب‌ناپذیر است، عمدتاً مربوط به موضوعات آموزش عمومی، بهداشت و سلامت، حمایت‌های اجتماعی و نظم و امنیت است. اعتبارات حمایتی (یعنی اعتبارات منظور شده برای حوزه‌های یارانه، رفاه و تأمین اجتماعی) با مبلغ ۵۵۱ هزار میلیارد ریال بیشترین سهم (۲۸ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ دارد. اعتبارات امور نظامی و انتظامی (شامل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ستاد مشترک ارتش، ستاد مشترک سپاه، ستاد فرماندهی نیروهای مسلح و نیروی انتظامی) با اعتباری برابر ۴۵۰ هزار میلیارد ریال سهم (۲۳ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به خود اختصاص می‌دهد. پس‌از آن وزارت آموزش و پرورش (۲۹۶ هزار میلیارد ریال) و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (شامل دانشگاه‌های علوم پزشکی) (۱۷۳ هزار میلیارد ریال) به ترتیب ۱۵ و ۹ درصد در رده‌های بعدی اختصاص اعتبارات هزینه‌ای به خود هستند. این اقلام در مجموع با اعتبار ۱,۴۷۲ هزار میلیارد ریال حدود ۷۵ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند. دولت برای سال ۱۳۹۵ هیچ ابتکار بودجه‌ای که نشان دهد می‌خواهد در شیوه انجام وظایف خود و هزینه‌های مترتب بر آن (به‌ویژه در دورانی که قرار است برای مقابله با معضلات اقتصادی کشور و پیاده‌سازی اقتصاد مقاومتی در رویکردهای اقتصادی تحولی ایجاد شود)، ارائه نکرده است.

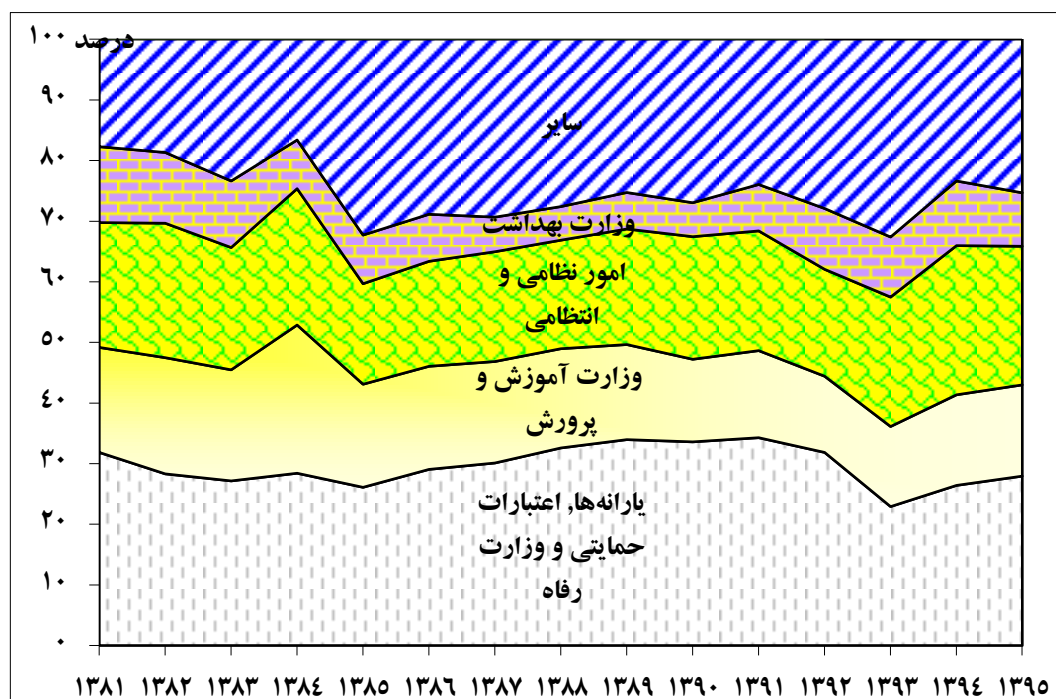


تحلیلی بر لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور:

رویکردها، چالش‌ها و راه‌کارها

جدول ۷. ردیف‌ها و دستگاه‌هایی که بیشترین سهم را از اعتبارات هزینه‌ای دارند (میلیارد ریال - درصد)

| ردیف | عنوان دستگاه و ردیف | قانون بودجه سال ۱۳۹۳ (۱) | | قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (۲) | | لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ (۳) | | رشد |
|------|-----------------------------------|--------------------------|-----|--------------------------|-----|--------------------------|-----|-----|
| | | اعتبار | سهم | اعتبار | سهم | اعتبار | سهم | |
| ۱ | یارانه، رفاه و تأمین اجتماعی | ۳۴۲,۲۴۲ | ۲۳ | ۴۳۸,۵۳۹ | ۲۶ | ۵۵۱,۲۵۵ | ۲۸ | ۲۶ |
| ۲ | وزارت آموزش و پرورش | ۱۹۷,۲۰۴ | ۱۳ | ۲۴۷,۷۷۳ | ۱۵ | ۲۹۶,۴۹۰ | ۱۵ | ۲۰ |
| ۳ | امور نظامی و انتظامی | ۳۱۸,۹۸۱ | ۲۱ | ۴۰۹,۰۸۰ | ۲۵ | ۴۵۰,۶۴۱ | ۲۳ | ۲۳ |
| ۴ | وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی | ۱۴۷,۹۲۲ | ۱۰ | ۱۷۷,۰۴۱ | ۱۱ | ۱۷۳,۹۳۰ | ۹ | ۲۰ |
| | جمع | ۱,۰۰۶,۳۴۹ | ۶۷ | ۱,۲۷۲,۴۳۳ | ۷۷ | ۱,۴۷۲,۳۱۶ | ۷۵ | ۶۷ |



نمودار ۱. سهم اقلام عمده اعتبارات هزینه‌ای، سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۵



۳-۴- برش استانی بودجه

حدود ۲۹ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ منابع استانی است و ۷۱ درصد منابع، ملی است. از کل مصارف عمومی دولت، ۹۴,۶ درصد اعتبارات ملی و ۵,۴ درصد اعتبارات استانی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت درآمدهای استانی به مصارف عمومی استان‌ها^۱ حدود ۵,۳ برابر است. این نسبت بیانگر این واقعیت است که درآمدهای استانی بسیار بیشتر از مصارف استانی است. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ برابر با ۵,۶ بوده است. به‌طور کلی بالا بودن این نسبت بیانگر این واقعیت است که بودجه به‌لحاظ مصارف متمرکز است. این واقعیت از طریق نسبت بازگشت استانی نیز قابل بررسی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، نسبت بازگشت منابع استانی که معکوس نسبت بالاست کمتر از ۱۹ درصد است به این معنی که کمتر از ۱۹ درصد منابع استانی به‌عنوان اعتبارات بودجه استانی به استان‌ها بازمی‌گردد. این نسبت برای همه استان‌ها به‌صورت مجزا قابل محاسبه است (جدول ۸). با بررسی این نسبت برای تک‌تک استان‌ها و برای کل کشور می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

- پایین بودن ضریب بازگشت استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به معنای تمرکزگرایی زیاد در هزینه‌هاست.

- مبتنی بر ضریب مصارف به منابع استانی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مقایسه با سال ۱۳۹۴ می‌توان گفت همگرایی میان استان‌ها بیشتر شده است. به‌طوری‌که نسبت اعتبارات اولین استان به آخرین استان از ۵ به ۴/۶ کاهش یافته است.

- همچنین توزیع استان‌ها از نظر استفاده از اعتبارات استانی تغییر نداشته و در صورت تغییر نیز بسیار نامحسوس بوده است. به‌عبارت‌دیگر رتبه‌بندی استان‌ها از نظر بزرگی ضریب بازگشت، تغییر معناداری نداشته است. برای مثال ۵ استان اول که دارای ضریب بازگشت بیشتر از یک در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ بوده‌اند همان ۵ استان اول در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ می‌باشند.

برخی دیگر از نکات مهم بررسی منابع و مصارف استانی چنین است:

- استان تهران نزدیک ۵۰ درصد از درآمد استانی کل کشور را به‌خود اختصاص داده است (۳۸۲ از ۷۷۵ هزار میلیارد ریال)،

^۱ مصارف عمومی استان‌ها شامل هزینه‌ها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی است. هزینه‌ها نیز شامل هزینه‌های حقوق و دستمزد و سایر هزینه‌هاست.



تحلیلی بر لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور:

رویکردها، چالش‌ها و راه‌کارها

- حدود ۷۰ درصد از منابع استانی کل کشور در استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان، خراسان رضوی و هرمزگان متمرکز شده است. این استان‌ها حدود ۲۶ درصد از مصارف استانی کل کشور را تشکیل می‌دهند.

- مجموع درآمد استانی ۱۷ استان کشور که درآمد استانی آنها اندک است، حدود ۱۰ درصد کل درآمدهای استانی کشور است. این استان‌ها عبارتند از: ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی، چهارمحال و بختیاری، خراسان شمالی، اردبیل، لرستان، گلستان، کردستان، سمنان، سیستان، قم، همدان، کرمانشاه، زنجان، آذربایجان غربی و گیلان.

جدول ۸. منابع، مصارف و نسبت مصارف به منابع استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به تفکیک استان‌ها

(میلیارد ریال)

| رتبه‌بندی استان‌ها براساس درآمد استانی | | رتبه‌بندی استان‌ها براساس مصارف استانی | | رتبه‌بندی استان‌ها براساس نسبت مصارف به منابع استانی | |
|--|--------------|--|-------------------|--|----------------------------|
| استان‌ها | درآمد استانی | استان‌ها | مصارف عمومی استان | استان‌ها | ضریب مصارف به منابع (درصد) |
| تهران | ۳۸۲,۰۷۶۳ | خوزستان | ۱۰,۰۲۹ | ایلام | ۱۵۵ |
| اصفهان | ۶۲,۰۰۰ | فارس | ۹,۱۵۲ | کهگیلویه و بویراحمد | ۱۴۷ |
| خوزستان | ۳۴,۴۴۳ | خراسان رضوی | ۸,۴۳۳ | خراسان جنوبی | ۱۴۳ |
| خراسان رضوی | ۲۹,۸۷۱ | تهران | ۷,۸۲۹ | لرستان | ۱۱۶ |
| هرمزگان | ۲۲,۱۹۶ | مازندران | ۷,۲۴۹ | سیستان و بلوچستان | ۱۱۵ |
| آذربایجان شرقی | ۲۱,۶۵۴ | اصفهان | ۶,۵۶۲ | چهارمحال و بختیاری | ۱۰۶ |
| فارس | ۲۱,۳۱۷ | کرمان | ۶,۳۸۶ | گلستان | ۹۵ |
| بوشهر | ۲۱,۱۴۹ | سیستان و بلوچستان | ۶,۱۳۸ | کردستان | ۸۶ |
| کرمان | ۱۹,۹۷۰ | آذربایجان شرقی | ۵,۹۸۷ | خراسان شمالی | ۸۶ |
| مرکزی | ۱۶,۴۲۲ | گیلان | ۵,۴۲۰ | اردبیل | ۸۵ |
| البرز | ۱۵,۹۳۱ | آذربایجان غربی | ۵,۳۹۵ | کرمانشاه | ۷۹ |
| مازندران | ۱۴,۸۵۴ | بوشهر | ۵,۳۱۸ | آذربایجان غربی | ۵۸ |
| یزد | ۱۲,۵۴۱ | کرمانشاه | ۴,۶۹۶ | همدان | ۵۷ |
| قزوین | ۱۲,۵۲۴ | لرستان | ۴,۴۸۷ | سمنان | ۵۰ |
| گیلان | ۱۰,۹۴۴ | هرمزگان | ۴,۳۳۱ | گیلان | ۵۰ |
| آذربایجان غربی | ۶,۳۳۲ | گلستان | ۴,۰۱۷ | مازندران | ۴۹ |



| رتبه‌بندی استان‌ها براساس درآمدهای استانی | | رتبه‌بندی استان‌ها براساس مصارف استانی | | رتبه‌بندی استان‌ها براساس نسبت مصارف به منابع استانی | |
|---|--------------|--|-------------------|--|----------------------------|
| استان‌ها | درآمد استانی | استان‌ها | مصارف عمومی استان | استان‌ها | ضریب مصارف به منابع (درصد) |
| زنجان | ۶,۶۸۹ | کردستان | ۳,۷۰۲ | فارس | ۴۳ |
| کرمانشاه | ۵,۹۷۰ | همدان | ۳,۳۳۸ | زنجان | ۴۲ |
| همدان | ۵,۸۹۱ | کهگیلویه و بویراحمد | ۳,۲۸۴ | قم | ۴۰ |
| قم | ۵,۴۷۳ | اردبیل | ۳,۲۰۸ | کرمان | ۳۲ |
| سیستان و بلوچستان | ۵,۳۵۸ | خراسان جنوبی | ۳,۱۸۴ | خراسان رضوی | ۲۸ |
| سمنان | ۵,۳۲۹ | مرکزی | ۳,۱۶۴ | آذربایجان شرقی | ۲۸ |
| کردستان | ۴,۲۹۸ | ایلام | ۲,۸۴۷ | خوزستان | ۲۵ |
| گلستان | ۴,۲۳۲ | یزد | ۲,۸۲۷ | بوشهر | ۲۵ |
| لرستان | ۳,۸۷۹ | زنجان | ۲,۷۹۸ | یزد | ۲۳ |
| اردبیل | ۳,۷۶۸ | البرز | ۲,۷۲۹ | قزوین | ۲۰ |
| خراسان شمالی | ۳,۱۴۷ | خراسان شمالی | ۲,۶۹۹ | هرمزگان | ۲۰ |
| چهارمحال و بختیاری | ۲,۴۲۲ | سمنان | ۲,۶۶۳ | مرکزی | ۱۹ |
| خراسان جنوبی | ۲,۲۳۴ | چهارمحال و بختیاری | ۲,۵۶۲ | البرز | ۱۷ |
| کهگیلویه و بویراحمد | ۲,۲۳۰ | قزوین | ۲,۵۰۷ | اصفهان | ۱۱ |
| ایلام | ۱,۸۳۳ | قم | ۲,۱۶۴ | تهران | ۲ |
| کل کشور | ۷۷۵,۶۸۳ | کل کشور | ۱۴۵,۱۰۰ | کل کشور | ۱۹ |

۴-۴- برخی نکات درباره بودجه شرکت‌های دولتی

بودجه شرکت‌های دولتی مشتمل بر گردش مالی شرکت‌های دولتی است و «ماهیت» این ارقام متفاوت از ماهیت بودجه اداره امور جاری و عمرانی دولت و سایر دستگاه‌هایی است که از بودجه عمومی دولت تأمین اعتبار می‌شوند. لذا اساساً جمع زدن ارقام آنها با بودجه عمومی دولت اشتباه است. این اشتباه ناشی از تعریف بودجه کل کشور در قانون محاسبات عمومی است.

بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ حدود ۱۳,۲ درصد افزایش یافته، در حالی که بودجه کل کشور حدود ۱۲,۵ درصد نسبت به سال گذشته رشد داشته است.



حدود ۷۴ درصد از ۶،۸۱۶ هزار میلیارد ریال منابع بودجه شرکت‌های دولتی، درآمدهای عملیاتی شرکت‌های دولتی است که حدود ۸ درصد نسبت به سال قبل افزایش یافته است. هزینه‌های عملیاتی شرکت‌های دولتی حدود ۷۱ درصد از مصارف شرکت‌ها را به خود اختصاص داده است که نسبت به سال قبل ۱۲ درصد رشد را نشان می‌دهد. دلیل عمده رشد منابع شرکت‌های دولتی، دریافت تسهیلات خارجی است که با رقم ۲۹۰ هزار میلیارد ریال، رشد ۱۱۵ درصدی نسبت به ارقام مصوب سال قبل داشته است. ضمن آنکه بیش از ۵۰ درصد منابع حاصل از وام‌های خارجی پیش‌بینی شده در بودجه شرکت‌های دولتی، برای شرکت ملی نفت ایران در نظر گرفته شده است.

مجموع سود سهام شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۱۴۴ هزار میلیارد ریال درج شده است که با توجه به برآورد عملکرد سال ۱۳۹۴، پیش‌بینی می‌شود حدود ۷۶ درصد آن محقق شود. مجموع مالیات شرکت‌های دولتی نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۹۸ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که این رقم نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴، حدود ۹ درصد رشد داشته است. پیش‌بینی می‌شود در سال آینده حدود ۸۷ درصد نسبت به ارقام مصوب لایحه، مالیات شرکت‌های دولتی محقق شود.

۴-۵- برخی نکات درباره طرح‌های عمرانی ملی

برخی نکات مهم درباره اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) از طریق بررسی پیوست شماره یک قانون بودجه ۱۳۹۵ عبارت است از:

- براساس پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، تعداد ۲۴ طرح جدید با اعتباری برابر ۱۳۰۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ شروع خواهد شد و مبلغ ۲۱۰۷۲ میلیارد ریال اعتبار برای سال‌های بعد آنها در نظر گرفته شده است.

- براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۴ مقرر شده بود ۵۱۶ طرح خاتمه یابد (سال خاتمه آنها ۱۳۹۴ بود)، درحالی که ۶۲ طرح خاتمه یافته است و برای ۴۵۴ طرح باقیمانده اعتباری برابر ۴۵ هزار میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۵ و میزان ۱۸۴ هزار میلیارد ریال اعتبار برای سال‌های بعد در لایحه پیش‌بینی شده است.

- طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۳ نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات هزینه‌ای به‌رغم نوسانی بودن، در مجموع سیر نزولی داشته است به‌نحوی که به‌تدریج از ۴۵ درصد در سال ۱۳۷۶ براساس پیش‌بینی به ۱۶ درصد در سال ۱۳۹۴ خواهد رسید (جدول ۹)



تحلیلی بر لایحه بودجه ۱۳۹۵ گل کشور:

رویکردها، چالش‌ها و راه کارها

– طی دوره ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ هزینه تأخیر در اتمام طرح‌های عمرانی حداقل ۱۱۳۶ هزار میلیارد ریال مزاد بر پیش‌بینی ارقام مصوب بوده است. طی همین دوره برای خاتمه هر طرح به‌طور متوسط دو برابر برآوردهای اولیه اعتبار اختصاص یافته است.

جدول ۹. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای (مصوب و عملکرد)

طی دوره ۱۳۷۶-۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

| نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای (درصد) | اعتبارات هزینه‌ای | | | اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای | | | عنوان سال |
|--|-------------------|--------------|-----------|------------------------------------|--------------|---------|-------------------------|
| | درصد تحقق | به قیمت جاری | | درصد تحقق | به قیمت جاری | | |
| | | عملکرد | مصوب | | عملکرد | مصوب | |
| ۲۲ | ۱۰۰ | ۱۰۴,۷۷۲ | ۱۰۴,۵۳۸ | ۶۴ | ۲۳,۵۱۰ | ۳۶,۶۲۰ | ۱۳۸۰ |
| ۳۶ | ۹۵ | ۱۴۷,۵۷۲ | ۱۵۶,۰۲۰ | ۷۴ | ۵۴,۰۲۸ | ۷۲,۶۸۲ | ۱۳۸۱ |
| ۳۲ | ۹۸ | ۱۷۸,۲۵۵ | ۱۸۱,۸۶۴ | ۶۸ | ۵۷,۷۷۲ | ۸۵,۲۰۹ | ۱۳۸۲ |
| ۲۵ | ۱۰۴ | ۲۳۱,۹۲۳ | ۲۲۲,۳۴۰ | ۵۸ | ۵۷,۵۱۵ | ۹۹,۱۶۴ | ۱۳۸۳ |
| ۳۳ | ۹۶ | ۳۳۰,۸۸۴ | ۳۴۶,۱۸۶ | ۸۰ | ۱۱۰,۷۳۶ | ۱۳۸,۴۰۹ | ۱۳۸۴ |
| ۳۳ | ۱۰۲ | ۴۱۵,۷۹۳ | ۴۰۷,۵۱۲ | ۷۸ | ۱۳۸,۱۲۸ | ۱۷۶,۱۰۲ | ۱۳۸۵ |
| ۳۲ | ۱۰۵ | ۴۲۱,۳۳۴ | ۳۹۹,۴۰۰ | ۷۷ | ۱۴۱,۷۰۵ | ۱۸۴,۴۳۸ | ۱۳۸۶ |
| ۲۹ | ۸۴ | ۵۶۳,۵۹۰ | ۶۷۰,۶۹۶ | ۹۵ | ۲۰۳,۷۸۲ | ۲۱۴,۰۰۴ | *۱۳۸۷ |
| ۲۹ | ۱۰۰ | ۵۹۳,۷۸۴ | ۵۹۱,۳۴۶ | ۶۱ | ۱۷۴,۱۰۱ | ۲۸۳,۹۵۳ | ۱۳۸۸ |
| ۲۹ | ۹۶ | ۷۰۵,۳۸۸ | ۷۳۲,۹۰۸ | ۶۵ | ۲۰۶,۴۰۵ | ۳۱۶,۹۰۰ | ۱۳۸۹ |
| ۲۶ | ۹۲ | ۸۲۴,۰۳۰ | ۸۹۷,۹۲۰ | ۷۱ | ۲۴۹,۱۲۹ | ۳۴۹,۷۴۹ | ۱۳۹۰ |
| ۱۸ | ۸۹ | ۸۸۹,۹۹۳ | ۹۹۷,۱۵۱ | ۳۶ | ۱۳۶,۶۹۶ | ۳۸۴,۶۰۲ | ۱۳۹۱ |
| ۲۰ | ۹۹ | ۱,۱۹۷,۶۴۷ | ۱,۲۰۵,۹۲۶ | ۵۳ | ۲۰۳,۳۳۳ | ۳۸۶,۴۷۷ | ۱۳۹۲ |
| ۱۹ | ۹۶ | ۱,۴۳۸,۳۱۶ | ۱,۴۹۳,۳۲۵ | ۶۷ | ۲۷۸,۳۵۲ | ۴۱۲,۵۰۸ | ۱۳۹۳ |
| ۱۶ | ۹۲ | ۱,۵۰۰,۵۷۸ | ۱,۶۳۰,۲۲۸ | ۵۲ | ۲۴۸,۴۲۴ | ۴۷۳,۸۵۴ | ۱۳۹۴ |
| | ۹۷ | | | ۶۹ | | | متوسط تحقق در ۱۹ سال |

^۱ ارقام عملکرد برآوردی است.

^۲ این رقم بعد از کسر مبلغ ۳۵ هزار میلیارد ریال که در سال ۱۳۹۴ محقق نشده به‌دست آمده است.



۵- راهکارهای سیاستی

بودجه سالانه کل کشور همانند تصویری است که در یک‌زمان خاص از سیمای مدیریت بخش عمومی کشور گرفته می‌شود. کاستی‌ها و ناترازی‌های این تصویر طبعاً نشان‌دهنده وجود مشکلاتی در محدوده وظایف دولت، شیوه‌های تأمین مالی، عدم تحول در شیوه‌های انجام وظایف دولت و کاستی‌های تقسیم‌کار بین سطوح مختلف مدیریتی در کشور و غیره است. این مشکلات هنگامی که با رفتارها و سیاست‌های دولت‌ها ادغام می‌شود، محصولی جز استفاده از ابزار مهم بودجه برای گذران امور روزمره دولت در پی نخواهد داشت. از طرف دیگر سطح توقعات از بودجه را نیز باید متعادل کرد. طبعاً در کوتاه‌مدت نمی‌توان انتظار تحول در ساختارهای اداری و مالی داشت. با توجه به نکات فوق پیشنهاد می‌شود راهکارهای زیر برای کوتاه‌مدت و میان‌مدت در دستور کار دولت قرار گیرد.

۵-۱- کوتاه‌مدت

منظور از کوتاه‌مدت در این گزارش اقدامات قابل توصیه برای اعمال درباره لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور است:

الف. همانگونه که در بخش‌های مختلف گزارش بیان شد، بودجه ۱۳۹۵ دارای بیش برآورد است. به‌عبارت‌دیگر منابع و مصارف به‌طور صوری تراز شده‌اند. طبعاً یکی از وظایف مهم مجلس شورای اسلامی در هنگام بررسی و رأی به بودجه، بررسی صحت و دقت برآوردها و پیش‌بینی‌های انجام‌شده در بودجه است. بیش‌برآورد منابع بیش از هر چیزی، موجب آسیب دیدن حق مقنن در تصویب بودجه است؛ زیرا در مرحله اجرا، دولت‌ها متناسب با منابع تحقق‌یافته مصوبات بودجه‌ای را اجرا خواهند کرد و در صورت بیش‌برآورد منابع، در عمل، اجرای این مصوبات تابع سلايق قوه مجریه خواهد شد و عملاً حقوق مقنن در بررسی و رأی به بودجه مخدوش خواهد شد. نکته مهم آن است که ارزیابی بودجه کار مقنن است اما در واقع اصلاح ارقام بودجه وظیفه مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه با توجه به مبانی کارشناسی و حقوقی، تهیه و اصلاح بودجه وظیفه دولت است. دستکاری و تغییر ارقام توسط قوه مقننه در عمل این قوه را شریک در تهیه بودجه کرده و صلاحیت‌های نظارتی مجلس را مخدوش خواهد کرد. لذا توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی با دقت پیش‌بینی‌های انجام‌شده درباره منابع را بررسی کرده و در صورتی که بیش‌برآورد منابع را احراز کرد از دولت بخواهد تا رسماً نسبت به اصلاح ارقام اقدام کند و در صورت عدم پذیرش این موضوع توسط دولت، کلیات بودجه را رد کرده و لایحه را جهت اصلاح به دولت بازگرداند.



ب. همانگونه که ذکر شد با توجه به احکام پیشنهاد شده در لایحه بودجه ۱۳۹۵ می‌توان نتیجه گرفت که دولت ترجیح داده است که در شرایط کنونی هیچ‌گونه وجهی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز به صندوق توسعه ملی واریز نکند. این رویه خلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و برنامه پنجم است و در صورت تأیید توسط مجلس، در عمل فلسفه وجودی ایجاد صندوق توسعه ملی را به مخاطره خواهد انداخت. با توجه به استدلال مقامات دولت مبنی بر کاهش شدید منابع حاصل از صادرات نفت (به دلیل کاهش کم‌سابقه قیمت نفت) توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی به‌طور محدود و مشخص در صورت تأیید ضرورت و سقف هزینه‌ها، این منابع را به‌صورت قرض در اختیار دولت قرار دهد و دولت را مکلف به بازپرداخت منابع صندوق در طول سالهای معین کند.

ج. با توجه به پیش‌بینی‌های موجود درباره تداوم سطح کنونی قیمت‌های نفت در طی حدود دو سال آینده هرگونه افزایش حقوق، افزایش یا ایجاد فوق‌العاده‌ها، و مزایا در کلیه سطوح و کلیه دستگاهها ممنوع شود^۱. همچنین هرگونه استخدام از محل درآمدهای اختصاصی ممنوع شود.

د. با توجه به عدم وجود آمارهای قابل اتکا درباره عملکرد مالی دولت در سطوح دستگاهی و به تفکیک فصول هزینه‌ای و استانی از دولت خواسته شود تا اطلاعات عملکرد سه سال اخیر را به تفکیک‌های فوق، ظرف شش ماه اول سال ۱۳۹۵ منتشر کند.

ه. دولت، منابع و مصارف قانون هدفمندی سازی یارانه‌ها را به تفکیک بیان شده در قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند و مجلس آن را تصویب نماید.

و. انتشار اوراق تعهدزا در سطوح پیشنهادی دولت، برای پایداری وضع مالی دولت در آینده بسیار مخاطره‌آمیز بوده و ضمن ایجاد مشکلات متنوع، به معنی ایجاد تعهدات با سقف نامشخص برای دولت‌ها و آیندگان خواهد بود. دولت طبق ماده (۲) قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» موظف بوده است تا 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 که به تأیید سازمان حسابرسی رسیده است را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند که این حکم توسط دولت اجرانشده است. لذا اولاً از دولت خواسته شود تا جدول موضوع این حکم را در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دهد و ثانیاً به‌صورت مشخص سقف انتشار اوراق و نوع آنها و محل هزینه کرد منابع حاصل از انتشار آنها توسط مجلس شورای اسلامی مشخص شود.

^۱ البته استثنایی ممکن است بر این قاعده تصور گردد و آن افزایش حقوق از محل ارتقای بهره‌وری است؛ اما در فقدان سازوکار مناسب برای سنجش بهره‌وری در دستگاه‌ها، طرح چنین استثنایی عملاً به مفهوم تجویز ادامه روندها و مشکلات پیشین خواهد بود. لذا اگرچه رویکرد گره‌زدن افزایش حقوق و مزایا به ارتقای بهره‌وری به‌طور کلی قابل قبول است، اما در سال ۹۵ قابل اجرا نیست.



۵-۲- میان مدت

ضرورت اصلاح مدیریت بخش عمومی کشور بیش از پنج دهه است که آشکار شده است؛ اما واقعیت آن است که به دلایل گوناگون از جمله دسترسی به منابع سهل الوصول و بدون نیاز به پاسخگویی حاصل از نفت و گاز، عدم وجود الگویی برای بازآفرینی دولت و عدم تلاش‌های نظری و عملی برای طراحی الگوی اداره امور عمومی در کشور، در کنار دیدگاه کوتاه‌مدتی که بر مسئولان قوه مجریه و مقننه حاکم است مانع تحول جدی در این حوزه شده است. اینک با کاهش قابل توجه قیمت نفت، اجماع نسبی درباره عدم امکان تداوم روندهای فعلی بین مسئولان، تأکیدهای مکرر مقام رهبری در سیاستهای کلی ابلاغی، از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، و حل و فصل پرونده هسته‌ای، فرصت برای انجام اصلاحات ساختاری فراهم شده است که در این رابطه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف. بخش زیادی از مشکلات بودجه‌ای کشور ناشی از ساختار معیوب بودجه‌ریزی و دستگاه‌محور بودن بودجه‌ریزی کشور است. تغییر شیوه بودجه‌ریزی از دستگاه‌محور به مأموریت‌محور می‌تواند بخشی از اعتبارات را آزاد کرده و در شرایط تغییر شدید اوضاع اقتصادی، با کم کردن یا افزودن به مأموریت‌های دولت امکان مقابله با شرایط نامساعد را فراهم کند. این امر نیازمند داشتن برنامه‌ای برای تحول در شیوه انجام امور عمومی دولت است که در قالب تحول در مدیریت بخش عمومی کشور قابل انجام است.

ب. هرچه دولت بزرگ‌تر باشد و نقش پررنگ‌تری در اقتصاد داشته باشد، در مقابل نوسانات اقتصادی آسیب‌پذیرتر خواهد بود. تراکم‌زدایی و واگذاری تصدی‌ها به نهادهایی مانند شهرداری‌ها و بخش خصوصی باعث چابک شدن دولت و افزایش انعطاف‌پذیری دولت در مواجهه با حوادث ناخواسته می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود بازنگری نقش و وظایف دولت از طرق زیر در دستور کار قرار گیرد:

- ✓ بازنگری تدریجی وظایف و مأموریت‌های هریک از دستگاه‌های اجرایی با رویکرد حذف وظایف غیرحاکمیتی از وظایف و مأموریت‌های قانونی دستگاه مربوطه براساس اولویت‌بندی بین دستگاه‌ها؛
- ✓ تفکیک امور ملی از محلی و تمرکززدایی از نظام مالی و اداری کشور و واگذاری برخی از خدمات عمومی که در حال حاضر توسط دولت انجام می‌شود به مدیریت‌های محلی.

ج. از جمله ویژگی‌های بودجه عمومی دولت در ایران، وابستگی آن به منابع ریالی حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی است. منابع ریالی حاصل از فروش نفت نیز متأثر از سه متغیر قیمت نفت خام، میزان صادرات و نرخ تبدیل ارز (دلار) به ریال است. دو متغیر قیمت نفت خام و میزان صادرات از جمله متغیرهای برونزای اقتصاد ایران است که مقدار آنها علاوه بر شرایط حاکم بر بازار جهانی نفت تابع تحولات سیاسی نیز



هست، از این رو میزان دستیابی به مقادیر هدفگذاری شده برای آنها با ریسک عدم تحقق مواجه است. عدم توجه به چنین ریسکی، آسیب‌پذیری بودجه دولت را افزایش داده است. ورود بودجه‌های سنواتی به بحث نرخ تبدیل دلار به ریال موجب شده است تا تضمین نرخ ارز تابع سیاستگذاری مالی (بودجه‌ای) شود و این رابطه میان سیاست بودجه‌ای (مالی) و متغیر ارزی، سبب‌ساز پیروی سیاست‌های ارزی از سیاست‌های بودجه دولت شده است. از طریق تعیین قاعده مالی (سقف گذاری ریالی برای هزینه‌های دولت و همزمان تکلیف به دولت برای کاهش کسری بودجه بدون نفت)، می‌توان ضمن ایجاد فضا برای ایفای نقش مؤثر و مستقل بانک مرکزی در تعیین سیاست‌های ارزی متناسب با شرایط و اقتضات کلان اقتصادی و عدم دستکاری نرخ ارز برای تأمین منابع بودجه، موجبات جلوگیری از تأثیرپذیری سیاست پولی و ارزی کشور از مقتضیات سیاست مالی را فراهم کرد.

۵. منابع در دسترس دولت، تکافوی اتمام طرح‌های عمرانی در دست اجرا را به هیچ‌وجه نمی‌دهد. علاوه بر این بسیاری از طرح‌ها حتی در صورت اتمام بازدهی اقتصادی ندارند. لذا اولویت‌بندی طرح‌ها ضرورت تام دارد. علاوه بر این با توجه به اینکه هر چه تعداد طرح‌ها افزایش یابد، سرانه تخصیص منابع کاهش یافته و در نتیجه اتمام طرح‌های نیمه‌تمام موجود با تأخیر بیشتری انجام خواهد شد، پیشنهاد می‌شود از ارائه طرح عمرانی جدید اجتناب شود.

۶- منابع و مأخذ

- ۱) لایحه بودجه ۱۳۹۵
- ۲) قانون بودجه ۱۳۹۴
- ۳) گزارش‌های شماره‌های ۱۴۶۷۵، ۱۴۷۱۴، ۱۴۶۵۸، ۱۴۶۹۸ و ۱۴۶۸۹ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور.

آدرس: خیابان شهید لواسانی (فرمانیه)،

خیابان شهید بازدار (کامرانیه شمالی)،

نبش کوچه شهید اصغر تاجیکی،

پلاک ۱۵

کد پستی: ۱۹۵۴۹۱۴۶۵۳

تلفن: ۲۲۸۳۱۹۳۴

دورنگار: ۲۲۸۳۱۹۳۶