

انجمن مدیران صنایع



گزارش کارشناسی

«تحلیل آثار کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

بر اقتصاد ملی»

شماره ۵۱

اسفند ۱۳۸۹

واحد پژوهش



مقدمه

۱- دخل و خرج دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۰

۱-۱- منابع بودجه عمومی

۱-۱-۱- عایدات غیر نفتی

۱-۱-۲- عایدات نفتی

۱-۲- مصارف دولت در بودجه عمومی

۱-۲-۱- هزینه ها

۱-۲-۲- طرح های عمرانی

۱-۲-۳- تملک داراییهای مالی

۲- نکات مهم در کلان لایحه بودجه ۱۳۹۰

۱-۲- ذی نفعان بودجه

۲-۲- ساخت لایحه بودجه ۱۳۹۰

۱- ردیف های متفرقه

۲- سقف اعتبارات بودجه

۳- افزایش وابستگی به نفت

۴- حساب ذخیره ارزی

۵- طرح های عمرانی

۶- شرکت های دولتی

۷- هدفمند کردن یارانه ها

۳- جمع بندی و پیشنهادات

۳-۱- راهکار بلند مدت

۳-۲- پیشنهادات لایحه بودجه

خلاصه مدیریتی

هدف اصلی این گزارش، تحلیل آثار کلان اقتصادی لایحه بودجه ۱۳۹۰ است. مطابق با تئوری‌های رشد و توسعه اقتصادی، رشد بلندمدت و پایدار اقتصاد در گرو حکمرانی خوب دولت، فضای مناسب کسب و کار و وجود نهادهای اقتصادی و سیاسی مشوق رشد اقتصادی است که در این گزارش از آنها به عنوان راهبرد «ارتقاء و ساماندهی مجدد نظام تدبیر» یاد شده است. راهکار بلند مدت رشد و توسعه اقتصاد ایران «ارتقاء نظام تدبیر» است. انتظار است که بودجه های سالیانه در چارچوب سند چشم انداز و برنامه‌های توسعه تهیه و اجرا شوند.

- مجموعه‌ای از سیاست‌گذاری‌ها در کوتاه مدت و میان مدت، پدیدار شدن افق رشد بلندمدت پایدار (سند چشم‌انداز) را فراهم می‌کنند. سیاست‌گذاری کوتاه مدت باید در امتداد و هم سو با سیاست‌گذاری میان مدت باشد. این گزارش با ملاحظه شرایط اقتصاد ایران و لایحه بودجه ۱۳۹۰ راهکار کوتاه مدت را در موارد زیر جستجو می‌کند.

۱- **عدم انبساط غیر واقعی بودجه:** بودجه کل کشور حدود ۴۲ درصد نسبت به سال ۱۳۸۹ رشد یافته است. این انبساط غیر واقعی، تخصیص ناکارآمد اعتبارات و کاهش قدرت نظام قوه مقننه را در پی دارد.

۲- **جلوگیری از کاهش شفافیت بودجه:** افزایش شدید اعتبارات متفرقه‌ای (عمرانی و هزینه‌ای) شفافیت بودجه را کاهش می‌دهد و در نهایت هزینه مدیریت بخش عمومی را افزایش می‌دهد.

۳- **عدم افزایش وابستگی به نفت:** بودجه کل کشور در چند قدمی تراز با هر بشکه نفت ۱۰۰ دلار است. رسیدن به این نقطه، نوسانات شدید اقتصادی و آثار مطلوب آنرا در پی دارد.

۴- **عدم دریافت سود سهام علی‌الحساب شرکت‌های دولتی:** دریافت سود سهام علی‌الحساب، مازاد بر مالیات عملکرد، مالیات علی‌الحساب و سود سهام مدیریت پرتفوی شرکت‌ها را تهدید می‌کند.

۵- **شفاف سازی سازوکار اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۰:** سازوکار تأمین اعتبار پرداخت نقدی به خانوارها و جبران آثار افزایش قیمت- حامل‌های انرژی بر بنگاه‌های تولیدی نامشخص است و لازم است که سازوکار اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها مشخص و برنامه پذیر باشد



۶- شناسایی مکانیزم اولویت بندی طرح های عمرانی: هزینه عدم اتمام به موقع طرح های عمرانی در دهه ۱۳۸۰ حدود ۴۴ هزار میلیارد تومان است. هدر رفت منابع ملی و عدم حصول فواید اقتصادی بهره برداری از طرح های عمرانی کشور نشاندهنده ناکارآمدی نظام طراحی و اجرای طرح های عمرانی است و لازم است که طرح های عمرانی از طریق سازوکار مشخص اولویت بندی و به موقع به اتمام برسند.

ساز و کار تدوین، تصویب و اجرای بودجه کل کشور، به نوعی سطح توسعه یافتگی و منزلت تفکیک قوا (سطح تعامل و کیفیت حکومت داری) در کشور را نشان می‌دهد. سند بودجه از یک طرف تصویری است از سیاستگذاری‌های دولت و شیوه تعامل آن با بخش خصوصی (که بالطبع از شرایط اقتصادی (سیاسی-اجتماعی) حاکم بر اقتصاد ملی و جهانی متأثر می‌شود). از طرف دیگر برشی است سالیانه از برنامه‌های میان مدت (پنج ساله) که خود این برنامه‌ها، حلقه‌های سازگار سیاست‌های رشد و توسعه (اسناد چشم‌انداز) را نمایان می‌سازند. درک سند بودجه در کشور، بدون شناخت از شرایط حاکم بر اقتصاد ملی، جهانی و ساز و کارهای سیاست‌گذاری (میان مدت و بلندمدت) امکان‌پذیر نیست. به همین ترتیب لایحه بودجه بر تمام بخشها از جمله بخش صنعت و معدن آثار کلان دارد. توسعه بخش صنعت و معدن در واقع تداعی‌گر توسعه کشور مبتنی بر استراتژی توسعه صنعتی است که در قبال آن بهره‌وری نهایی بخش خدمات نیز افزایش می‌یابد. به لحاظ اینکه بنیان رشد و توسعه اقتصاد کشور در رشد و توسعه بخش صنعت نهفته است آثار اقتصادی لایحه بودجه بر این بخش به صورت مستقل در نظر گرفته شده است

بر این اساس در بخش اول گزارش، وظایف دولت در اقتصاد و تحول آن در بستر زمان ارایه شده است. در بخش دوم دخل و خرج دولت در سال ۱۳۹۰ ارایه شده است که بر اساس آنها دولت وظایف خود را انجام می‌دهد. در بخش سوم نکات مهم لایحه بودجه ۱۳۹۰ بررسی شده است و در بخش چهارم نیز پیشنهادات ارایه شده است

۱- دخل و خرج دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۰

دولت از طریق دریافت منابع از بخش خصوصی و عمومی (به همراه منابع حاصل از نفت) مجموعه وظایف خود را انجام می‌دهد. مجموع منابع دریافت شده دولت در یک سال منابع بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهد. بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۱۳۹۰ بالغ بر ۵۲۱۹,۶ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ در حدود ۴۲ درصد رشد یافته است. دو جزء بودجه کل کشور عبارتند از (۱) بودجه عمومی دولت و (۲) بودجه شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها. این دو رقم در سال جاری به ترتیب ۳۹ درصد و ۴۳ درصد رشد یافته‌اند.

(جدول ۱)

^۱ - در بررسی عایدات و مخارج (دخل و خرج) دولت، تا حد امکان ارقام به هزار میلیارد ریال و ارقام رشد به صورت ضریبی از ۵ آورده شده‌اند. این امر بدون صدمه زدن به کلیت تحلیل در ساده سازی انتقال مطالب نقش به سزایی دارد.

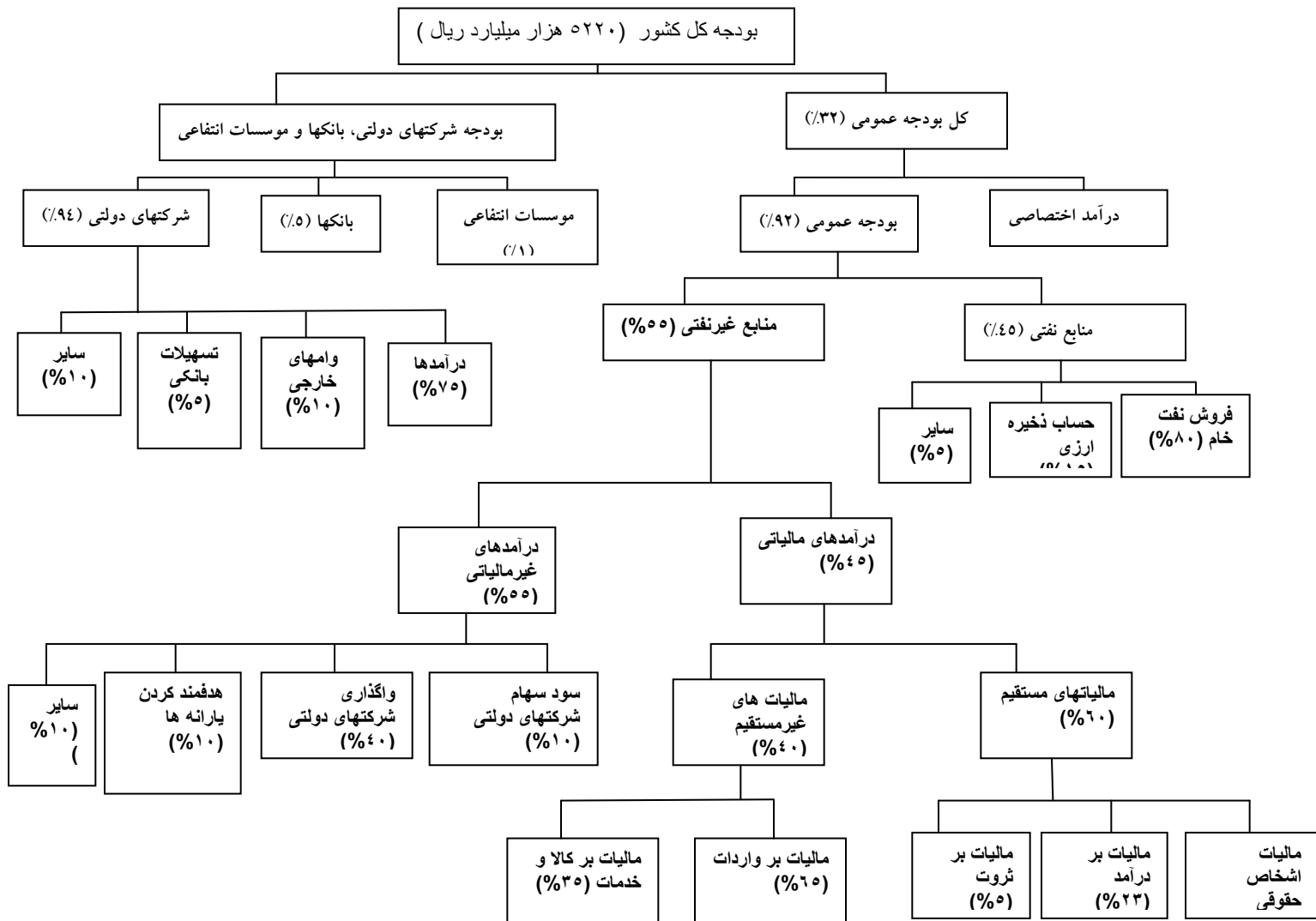
جدول ۱- اجزاء منابع بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۱۳۹۰

عنوان	اعتبار(هزار میلیاردریال)	رشدنسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ (درصد)
بودجه عمومی دولت	۱۷۷۰	۳۹
بودجه شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها	۳۶۲۲	۴۳
بودجه کل کشور(ارقام دوبار منظور شده از سرجمع کسر شده است)	۵۲۱۹,۶	۴۲

در نمودار شماره ۱، سهم اجزاء منابع بودجه کل کشور ارایه شده است.



نمودار شماره ۱- لایحه بودجه کل کشور (۱۳۹۰) بر حسب اجزاء و سهم آنها



۱-۱- منابع بودجه عمومی

منابع بودجه عمومی دولت از سه بخش درآمدها، واگذاری داراییهای سرمایه‌ای و واگذاری داراییهای مالی تشکیل شده که به ترتیب ۶۳۹ هزار میلیارد ریال، ۵۹۲ هزار میلیارد ریال و ۳۸۸ هزار میلیارد ریال است.^۱ بخش درآمدها

^۱ - لازم به ذکر است که حدود ۱۵۰ هزار میلیارد ریال نیز از درآمدهای اختصاصی (ملی و استانی) حاصل می شود



شامل موارد زیر است: درآمدهای مالیاتی که از مردم و بنگاه‌ها اخذ می‌شود، درآمدهایی که حاصل از مالکیت دولت است، درآمد حاصل از ارائه خدمات دولتی و فروش کالاهای دولتی، درآمد حاصل از جرایم و خسارات، درآمدهای متفرقه.

درآمد حاصل از واگذاری داراییهای سرمایه‌ای درآمد حاصل از فروش ساختمانهای دولتی، نفت، اراضی دولتی، تاسیسات دولتی و از این قبیل اقلام است.

واگذاری دارایی‌های مالی درآمدی است که از بابت فروش اوراق مشارکت، فروش شرکتهای دولتی، دریافت وام خارجی، و از این قبیل اقلام مالی حاصل می‌شود.

به طریق دیگر کل بودجه عمومی را می‌توان به دو قسمت عایدات نفتی و عایدات غیر نفتی تقسیم کرد. تقریباً ۴۵ درصد بودجه عمومی عایدات نفتی است و ۵۵ درصد باقی مانده عایدات غیر نفتی است (جدول ۲) که در ادامه آورده شده است.

جدول ۲- ارقام و سهم منابع نفتی و غیرنفتی در بودجه عمومی

عنوان	اعتبار (هزار میلیارد ریال)	درصد تقریبی از کل بودجه عمومی
عایدات نفتی	۷۲۷	۴۵
عایدات غیر نفتی	۸۹۳	۵۵
جمع کل	*۱۶۲۰	۱۰۰

*توضیح: در واقع میزان ۱۶۲۰ هزار میلیارد ریال منابع نفتی و غیر نفتی به همراه ۱۵۰ هزار میلیارد ریال درآمد اختصاصی کل منابع بودجه عمومی (۱۷۷۰ هزار میلیارد ریال را تشکیل می‌دهد)

۱-۱-۱- عایدات غیر نفتی

تقریباً از ۸۹۳ هزار میلیارد ریال عایدات غیر نفتی، حدود ۴۵ درصد آن درآمدهای مالیاتی است (تقریباً ۳۹۳ هزار میلیارد ریال) و در حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال آن درآمدهای غیر مالیاتی است.

الف- درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی (غیرنفتی) از دو جزء مالیات‌های مستقیم و غیر مستقیم تشکیل می‌شود که به ترتیب ۶۰ درصد و ۴۰ درصد از کل درآمدهای مالیاتی را شامل می‌شوند (جدول ۳) غالب اجزاء درآمدهای مالیاتی رشد فراوانی یافته‌اند.

جدول ۳- ارقام و سهم مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم (غیر نفتی)

عنوان	اعتبار تقریبی (هزار میلیارد ریال)	درصد تقریبی از کل مالیاتهای غیر نفتی
مالیاتهای مستقیم	۲۳۹	۶۰
مالیاتهای غیر مستقیم	۱۵۴	۴۰
جمع کل	۳۹۳	۱۰۰

۱ - مالیات های مستقیم

مالیات مستقیم از سه جزء اصلی مالیات اشخاص حقوقی، مالیات بر درآمد و مالیات بر ثروت تشکیل شده است. بیش از ۷۰ درصد مالیاتهای مستقیم را مالیات اشخاص حقوقی تشکیل می‌دهد و در مقایسه با سال ۱۳۸۹ حدود ۴۵ درصد رشد داشته است. تقریباً حدود ۲۰ درصد از مالیاتهای مستقیم، مالیات بر درآمد است که عمده‌ترین رقم آن، مالیات مشاغل است که حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال است. مالیات بر ثروت نیز در حدود ۵ درصد از مالیاتهای مستقیم را تشکیل می‌دهد که نسبت به سال ۱۳۸۹ تغییری نیافته است (جدول ۴).

جدول ۴- اجزای مالیات مستقیم و سهم آنها

عنوان	اعتبار تقریبی (هزار میلیارد ریال)	سهم تقریبی از کل مالیاتهای مستقیم	رشد تقریبی نسبت به سال ۱۳۸۸
مالیات اشخاص حقوقی	۱۷۳	۷۲	۴۵
مالیات بر درآمد	۵۳	۲۳	۰
مالیات بر ثروت	۱۳	۵	۰
کل مالیات مستقیم	۲۳۹	۱۰۰	۳۰

۲ - مالیات غیر مستقیم

مالیات غیر مستقیم در حدود ۴۰ درصد از درآمدهای مالیاتی (غیر نفتی) را تشکیل می‌دهد. به اختصار مالیات غیر مستقیم از دو جزء مالیات بر واردات و مالیات بر کالا و خدمات تشکیل می‌شود که به ترتیب در حدود ۶۵ درصد و ۳۵ درصد از مالیات‌های غیر مستقیم را تشکیل می‌دهند. در مقایسه با سال ۱۳۸۹ مالیات بر ثروت در حدود ۳۰ درصد رشد یافته اما مالیات بر کالا و خدمات ثابت مانده است (جدول ۵)

جدول ۵- اجزای مالیات غیر مستقیم و سهم آنها

عنوان	اعتبار (هزار میلیارد ریال)	سهم تقریبی از کل مالیاتهای مستقیم	رشد تقریبی نسبت به سال ۱۳۸۷
مالیات بر واردات	۹۸	۶۵	۳۰
مالیات بر کالاها و خدمات	۵۶	۳۵	۰
کل مالیاتهای غیر مستقیم	۱۵۴	۱۰۰	۲۰

توجه: سهم، مبلغ و رشد تا حد امکان ساده‌سازی شده‌اند.

اجزاء مالیات بر واردات عبارتند از: حقوق ورودی سایر کالاها، حقوق ورودی خودرو و حقوق ورودی دستگاههای اجرایی و حقوق ورودی ماشین آلات و تجهیزات وابسته به حمل و نقل عمومی وارداتی شهرداریها. حقوق ورودی خودرو، در لایحه بودجه ۱۳۹۰، ۵ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که نسبت به سال ۱۳۸۹، هزار میلیارد ریال کاهش یافته است. این کاهش ناشی از عدم تحقق حقوق ورودی خودرو در سال ۱۳۸۹ است. حقوق ورودی سایر کالاها از ۶۷ هزار میلیارد ریال در بودجه سال ۱۳۸۹ به ۶۹ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که می‌تواند به واسطه پیش‌بینی افزایش واردات، افزایش نرخ تعرفه، افزایش نرخ ارز و یا ترکیبی از این سه عنصر باشد. نکته مهم در تحلیل حقوق ورودی سایر کالاها آن است که بیش از ۸۰ درصد کالاهای وارداتی کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای است. از ۵۶ هزار میلیارد ریال مالیات بر کالاها و خدمات، در حدود ۷۵ درصد آن یعنی ۴۱ هزار میلیارد ریال مربوط به مالیات بر ارزش افزوده است. مالیات بر ارزش افزوده نسبت به سال ۱۳۸۹ در حدود ۴۵ درصد رشد یافته است که بعید است تحقق پیدا کند. همچنین رقم عمده دیگر در مالیات بر کالاها و خدمات، مالیات بر فروش فرآورده‌های نفتی



است که در حدود ۵,۵ هزار میلیارد ریال است و نسبت به سال قبل (حدود ۱۷ هزار میلیارد ریال) به شده کاهش یافته است که دلیل آن عدم تحقق سال قبل است.

ب- درآمدهای غیر مالیاتی

همانطور که بیان شد از ۸۹۳ هزار میلیارد ریال عایدات غیر نفتی حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال درآمد غیر مالیاتی است و حدود ۳۹۳ هزار میلیارد ریال آن درآمد مالیاتی. درآمدهای غیر مالیاتی در دو گروه درآمدهای حاصل از واگذاری داراییهای سرمایه‌ای و مالی قابل تقسیم است.

جدول ۶- اقلام عمده درآمدهای غیر مالیاتی به عنوان جزئی از درآمدهای غیر نفتی در لایحه بودجه ۱۳۸۹

عنوان	مبلغ (هزار میلیارد ریال)
درآمد حاصل از واگذاری شرکتهای دولتی	۲۳۲
درآمد حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها	۶۰
سود سهام شرکتهای دولتی (غیرنفتی)	۶۰
درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات	۲۴
واگذاری معادن و طرح‌های تملک سرمایه‌ای	۱۷
سایر (شامل درآمد متفرقه، دریافت اصل وام و برگشتی از سالهای قبل و ...)	۲۰۹
جمع کل	۶۰۰

از ۶۰ هزار میلیارد ریال سود سهام شرکتهای دولتی حدود ۳۵ هزار میلیارد ریال آن مربوط به سود سهام علی‌الحساب شرکتهای دولتی است. این سبک دریافت سود علی‌الحساب، مالیات علی‌الحساب، مالیات معوق و سود معوق از شرکتهای دولتی در یک سال، تصمیم‌گیری درباره پرتفولیوی آنها را به مخاطره می‌اندازد

همانطور که بیان شد از محل واگذاری شرکتهای دولتی، ۲۳۲ هزار میلیارد ریال منابع پیش‌بینی شده است. از این میزان ۷۰ هزار میلیارد ریال برای رد دیون صندوق تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بنیاد شهید و امور ایثارگران، ۱۲ هزار میلیارد ریال به سازمان اجتماعی به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری بگیران تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی، ۵۰ هزار میلیارد ریال بابت واگذاری سهام شرکتهای دولتی به



شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و تعاونی متناسب با صورت وضعیت‌های تأیید شده، ۲۵ هزار میلیارد ریال بابت برنامه تأمین آتیه، و ۳۰ هزار میلیارد ریال بابت برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حاکمیتی، ایفای تعهدات و کمک به مناطق کمتر توسعه یافته غیر برخوردار در نظر گرفته شده است.

۱-۲- عایدات نفتی

اقلام اصلی درآمدهای نفتی را فروش نفت خام و حساب ذخیره ارزی تشکیل می‌دهند. از حدود ۷۳۰ هزار میلیارد ریال منابع نفتی که در لایحه بودجه ۱۳۹۰ در نظر گرفته شده است، ۵۷۷ هزار میلیارد ریال آن بابت فروش نفت خام، ۱۱۹ هزار میلیارد ریال بابت استفاده از حساب ذخیره ارزی در نظر گرفته شده است. به نظر می‌رسد که هر بشکه نفت خام معادل ۸۰ دلار و هر دلار معادل ۱۰۵۰ ریال در بودجه ۱۳۹۰ در نظر گرفته شده است.

۱-۲- مصارف دولت در بودجه عمومی

مصارف کل لایحه بودجه ۱۳۹۰، بالغ بر ۵۲۱۹,۶ هزار میلیارد ریال است که ۱۷۷۰ هزار میلیارد ریال آن مصارف عمومی دولت و ۳۶۲۲ هزار میلیارد ریال آن مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکهاست^۱. مصارف عمومی دولت (۱۶۲۰ هزار میلیارد ریال) از سه جزء هزینه‌ها (۸۹۱ هزار میلیارد ریال) تملک داراییهای سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی ۴۷۶ هزار میلیارد ریال) و تملک داراییهای مالی (شامل بازپرداخت بدهی‌های دولت به میزان ۲۵۳ هزار میلیارد ریال) تشکیل می‌شود (جدول ۷).

جدول ۷- اجزاء مصارف عمومی دولت

عنوان	مبلغ (هزار میلیارد ریال)	درصد تقریبی رشد نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۹
هزینه‌ها	۸۹۱	۲۰
تملك داراییهای سرمایه‌ای (طرحهای عمرانی)	۴۷۶	۵۰
تملك داراییهای مالی	۲۵۳	۹۵
جمع	۱۶۲۰	۴۰

توضیح: درصدها به صورت ضریب ۵ در نظر گرفته شده اند

^۱ جمع دو رقم مخارج عمومی دولت و مخارج شرکت‌های دولتی از رقم سرجمع مخارج کل بیشتر می‌شود که به عنوان ارقام دو بار منظور شده لحاظ می‌شود

۱-۲-۱- هزینه ها

هزینه‌ها در واقع هزینه‌های دولت برای انجام امور جاری توسط دستگاهها و وزارتخانه‌های دولتی است. جزء هزینه‌ها (با اعتبار ۸۹۱ هزار میلیارد ریال) از ۷ قلم تشکیل می‌شود (جدول ۸). اعتبارات رفاه اجتماعی با اعتبار ۲۶۵ هزار میلیارد در مقایسه با سال ۱۳۸۹، ۲۵ درصد رشد یافته است. همچنین جبران خدمات کارکنان حدود ۲۵,۵ هزار میلیارد توان از اعتبارات هزینه ای را به خود اختصاص می دهد (جدول ۸)

جدول ۸- اجزای اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه

عنوان	اعتبار (هزار میلیارد ریال)	درصد رشد تقریبی نسبت به سال ۱۳۸۹
جبران خدمات کارکنان	۲۵۴	۱۰
استفاده از کالاها و خدمات	۱۰۶	۱۸
هزینه‌های اموال و دارایی	۲	۵۰
یارانه‌ها	۱۹۳	۴۵
کمکهای بلاعوض	۴۸	۱۰
رفاه اجتماعی	۲۶۳	۲۵
سایر هزینه‌ها	۲۵	-۵
جمع	۸۹۱	۲۰

همانطور که بیان شد دولت از طریق منابعی که بدست می آورد تخصیص اعتبارات را انجام می دهد. هزینه های جاری در چهار بخش مهم انجام می شود که از منظر بودجه ای عبارتند از امور عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اجتماعی و فرهنگی، و امور اقتصادی. همانطور که جدول شماره ۹ نشان می دهد حدود ۵۰ درصد از اعتبارات هزینه ای صرف امور اجتماعی و فرهنگی می شود. فصول آموزش، فرهنگ و هنر، بهداشت و سلامت، رفاه و تامین اجتماعی و هم چنین تربیت بدنی اجزاء امور اجتماعی و فرهنگی را تشکیل می دهند. نکته دیگر آن است که حدود ۳۰ درصد از اعتبارات هزینه ای در ردیف های متفرقه ارایه شده است که از شفافیت بودجه می کاهد و آنرا با چالش مواجه میکند.

جدول شماره ۹- اعتبارات هزینه‌ای بر حسب امور (هزار میلیارد ریال)

عنوان	ملی	استانی	جمع	سهم از کل (درصد)
امور عمومی	۳۶	۱۶	۵۲	۶
امور دفاعی و امنیتی	۱۱۶	۰/۴	۱۱۶/۴	۱۳
امور اجتماعی و فرهنگی	۴۳۷	۹	۴۴۶	۵۰
امور اقتصادی	۷	۱۳	۲۰	۲
شامل فصول صنعت و معدن	۰/۶	۰/۶	۱/۲	۰/۱۳
جمع امور چهار گانه	۵۹۶	۳۹	۶۳۵	۷۱
ردیف‌های متفرقه	۲۵۶	۰	۲۵۶	۲۹
جمع کل	۸۵۲	۳۹	۸۹۱	۱۰۰

۱-۲-۲- طرح های عمرانی

دومین جزء مصارف بودجه عمومی، اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای (طرحهای عمرانی) است که نسبت به مصوب سال ۱۳۸۹، ۵۰ درصد رشد یافته و به حدود ۴۷۶ هزار میلیارد ریال رسیده است. افزایش اعتبارات طرحهای عمرانی جهت ایجاد تحرک در اقتصاد از نکات مثبت لایحه بودجه ۱۳۹۰ است اما باید به این نکته توجه داشت که اولاً عملکرد اعتبارات عمرانی در سالهای اخیر کمتر از نصف رقم لایحه ۱۳۹۰ بوده است و ثانياً افزایش رقم طرحهای عمرانی، تقاضا برای مواد کالاهای مرتبط ساختمانی را افزایش و احیاناً موجب تشدید تورم می‌شود و در صورتیکه سیاست انبساطی پولی اتخاذ شود از یکسو منجر به خروج از رکود فعلی می‌شود و در صورت وجود بسته مالی و پولی مکمل می‌تواند مفید فایده باشد.

• طرح های ملی و استانی

حدود ۱۵ درصد از اعتبارات عمرانی را اعتبارات استانی تشکیل میدهد. و حدود ۴۲ درصد از آن را اعتبارات ملی (جدول شماره ۱۰). در سالهای اخیر تعدادی از طرح های ملی به استانی تبدیل شده و یا وضعیت ملی-استانی پیدا کرده اند و این سازوکار تداوم دارد.



جدول شماره ۱۰- سهم (درصد) طرح های ملی، استانی و متفرقه در طرح های عمرانی لایحه

طرح های عمرانی استانی	٪۱۵
طرح های عمرانی ملی	٪۴۲
ردیف های متفرقه	٪۴۳

• اعتبارات عمرانی بر حسب امور-فصول

اعتبارات عمرانی همانند هزینه های جاری در راستای انجام وظایف دولت در تامین زیرساختها تخصیص داده می شوند و بر این اساس امکان ردیابی آنها در حوزه های امور عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور اجتماعی و فرهنگی و امور اقتصادی وجود دارد. همانطور که بیان شد حدود ۴۳ درصد از اعتبارات عمرانی را اعتبارات متفرقه تشکیل میدهد و حدود ۵۷ درصد آن را اعتبارات عمرانی ملی و استانی. در این میان اعتبارات امور اقتصادی حدود ۴۲ درصد از کل اعتبارات عمرانی را تشکیل میدهد و فصل صنعت و معدن به عنوان یکی از فصلهای امور اقتصادی حدود ۲ درصد^۱ از اعتبارات عمرانی را به خود اختصاص داده است. اعتبار طرح های عمرانی بر حسب امور-فصول در جدول ۱۱ نشان داده شده است.

جدول شماره ۱۱- اعتبارات طرح های عمرانی بر حسب امور- فصول (ارقام به هزار میلیارد ریال)

عنوان	ملی	استانی	جمع	سهم از کل
امور عمومی	۸	۴	۱۲	۲/۵
امور دفاعی و امنیتی	۵	۰/۵	۵/۵	۱
امور اجتماعی و فرهنگی	۳۷	۱۸	۵۵	۱۲
امور اقتصادی	۱۵۲	۴۸	۲۰۰	۴۲
شامل فصل صنعت و معدن	۷	۱	۸	۱/۷
جمع امور چهار گانه	۲۰۲	۷۰	۲۷۲	۵۷
ردیف های متفرقه	۲۰۴	۰	۲۰۴	۴۳
جمع کل	۴۰۶	۷۰	۴۷۶	۱۰۰

^۱- به صورت دقیق ۱,۷٪

در سال ۱۳۸۹، اعتبارات عمرانی در ردیف‌های متفرقه حدود ۸۰ درصد و در سال ۱۳۹۰ نیز حدود ۹۰ درصد رشد یافته است. تمرکز سهم بسیار بالایی از اعتبارات ردیف‌های متفرقه باعث شده است که سازوکار هزینه کردن آنها، شفافیت بودجه، اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی و سایر موارد مؤثر در اثربخشی بودجه طرح‌های عمرانی با چالش مواجه شود. در واقع این اعتبارات شفافیت بودجه را کاهش می‌دهند و بر تصمیم‌گیری بودجه از طریق سازوکار سیاسی اثر دارند. افزایش اعتبارات متفرقه در بلند مدت باعث افزایش هزینه بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی و هدر رفتن منابع ملی می‌گردد با این حال همه ساله از این ردیف‌ها برای تسهیل بودجه‌ریزی استفاده می‌شود. به عنوان مثال ذیل ردیف ۵۵۰۰۰۰۰، مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی در نظر گرفته است از سدسازی، فرودگاه، آزادراه، بزرگراه، و طرح‌های آبرسانی کشاورزی. در مقابل اعتبارات بسیار اندکی برای کل طرح‌ها در نظر گرفته شده است. طبیعی است که این همه طرح‌های عمرانی با اعتبار تخصیص داده شده متناسب نیستند. در ذیل ردیف ۵۵۰۰۰۰۰، حدود ۱۲/۵ هزار میلیارد ریال در جداول ۱۲، ۱۴، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۱ ماده واحده درج شده است. این اعتبار به طرح‌های مطالعاتی و اجرایی حمل و نقل، اعتبارات ارتقای شاخص‌های فرهنگی کشور، توسعه ناوگان حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، طرح‌های مطالعاتی و اجرایی آب و کشاورزی و طرح‌های مطالعه و احداث قطارهای حومه‌های جدید اختصاص داده شده است. در واقع برای طرح‌های عمرانی بسیار بزرگ، اعتبارات بسیار اندکی در نظر گرفته شده است. طبیعی است که این همه طرح‌های عمرانی با اعتبار تخصیص داده شده متناسب نیستند و قابلیت اجرا پیدا نمی‌کنند (جدول شماره ۱۲)

**جدول شماره ۱۲ - اعتبارات متفرقه بسیار اندک برای پروژه‌های بسیار بزرگ (جداول ۲۱، ۱۹، ۱۸، ۱۵، ۱۴، ۱۲)**

نام جدول مندرج در لایحه	موضوع	اعتبار (میلیارد ریال)	تعداد طرح	متوسط اعتبار هر طرح (میلیارد ریال)
جدول شماره ۱۲	الف- طرح‌های اجرایی (حمل و نقل)		۸۳	
	ب- طرح‌های مطالعه و اجرا		۱۵۱	
	ج- طرح‌های مطالعاتی		۱۲۷	
	جمع کل جدول ۱۲	۲۹۲۰	۲۶۱	۱۱
جدول شماره ۱۴	اعتبارات ارتقای شاخص‌های فرهنگی	۴۳۵۰	۳۱ استان	
جدول شماره ۱۵	ناوگان حمل و نقل عمومی	۳۰۰۰	۳	۱۰۰۰
جدول شماره ۱۸	طرح‌های مطالعات اجرایی آب، کشاورزی و صنعتی	۱۵۰۰	۱۰۰	۱۵
جدول شماره ۱۹	طرح‌های مطالعاتی و اجرایی آموزشی، فرهنگی و اجتماعی	۵۰۰	۳۵	۱۴/۳
جدول شماره ۲۱	مطالعاتی و احداث قطارهای حومه جدید	۲۵۰	۸	۳۱/۲۵

هم چنین، این سازوکار با ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه ناسازگار است. در این ماده ذکر شده است که عناوین اهداف کمی و اعتبارات طرح‌های جدید به تفکیک سال‌های بعد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. طرح‌های ارائه شده در جداول ۱۲، ۱۴، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و



۲۱، از دستگاه اجرایی مشخص، سال آغاز، سال پایان و میزان اعتبار سال جاری و سال‌های آتی برخوردار نیستند.

• هزینه تاخیر در اجرای طرح‌های عمرانی

در دهه ۱۳۸۰ (۱۳۸۱-۱۳۸۹)، حدود ۴۷ هزار میلیارد تومان، هزینه تاخیر در بهره‌برداری طرح‌های عمرانی بوده است. عدم اتمام به موقع طرح‌های عمرانی باعث می‌شود که یکی از عوامل مهم طرف تقاضای اقتصاد دچار اشکال شود و برافزایش بیکاری و هدر رفتن منابع اثر نامطلوب دارد. همانطور جدول شماره ۱۳ نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۹ قرار بوده که حدود ۴ هزار طرح عمرانی به اتمام برسند اما در عمل فقط ۱۲۵۰ طرح به اتمام رسیده‌اند و حدود ۲۷۵۰ طرح نتوانسته‌اند به موقع به اتمام برسند. برآورد اولیه اتمام ۴ هزار طرح با اعتبار حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان بوده اما در عمل برای این طرح‌ها بیش از ۵۰ هزار میلیارد تومان در این سال‌ها در بودجه‌های سالیانه اعتبار پیش‌بینی شده و فقط ۱۲۵۰ طرح از آنها به اتمام رسیده‌اند.

جدول ۱۳- هزینه تحمیلی بر اقتصاد از بابت عدم اتمام به موقع طرح‌های عمرانی (طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۹)		
۴۰۰۰	تعداد	طرح‌هایی که باید خاتمه می‌یافتند
۲۰	اعتبار (هزار میلیارد تومان)	
۱۲۵۰	تعداد	طرح‌هایی که به موقع خاتمه یافته‌اند
۳/۵	اعتبار (هزار میلیارد تومان)	
۲۷۵۰	تعداد	طرح‌هایی که به موقع خاتمه نیافتند
۴۷	اعتبار (هزار میلیارد تومان)	

منبع گزارش شماره ۱۰۶۸۸ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

• اعتبارات عمرانی فصل صنعت و معدن

همانطور که بیان شد تخصیص حدود ۴۲ درصد از اعتبارات عمرانی به امور اقتصادی در نظر گرفته شده است. میزان اعتبار فصول مرتبط در جدول شماره ۱۴ ارایه شده است.



جدول ۱۴ - اعتبارات عمرانی امور اقتصادی بر حسب فصل (میلیارد ریال)

عنوان	ملی	استانی	جمع	سهم از کل (درصد)
فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۱۰۴۲۴	۵۲۸۱	۱۵۷۰۵	۸
فصل منابع آب	۴۵۹۲۸	۶۱۴۸	۵۲۰۷۶	۲۶
فصل صنعت و معدن	۶۹۶۰	۸۳۹	۷۷۹۹	۴
فصل محیط زیست	۶۲۸	۴۶۹	۱۱۲۴	۱
فصل بازرگانی و تعاون	۱۰۲۰	۴۵۷	۱۴۷۷	۱
فصل انرژی	۱۴۲۹۴	۱۲۰۵	۱۵۴۹۹	۸
فصل حمل و نقل	۴۹۱۰۶	۱۳۹۷۵	۶۳۰۸۱	۳۱
فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۲۰۳	۲۲۷	۴۳۰	۰
فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری	۲۳۹۸۵	۱۸۹۷۰	۴۲۹۵۵	۲۱
جمع	۱۵۲۵۴۸	۴۷۵۹۸	۲۰۰۱۴۶	۱۰۰

توضیح: تفاوت جمع در گرد کردن اعداد است.

همانطور که جدول فوق نشان می دهد حدود ۴ درصد از اعتبارات عمرانی امور اقتصادی برای فصل صنعت و معدن در نظر گرفته شده است. اعتبارات عمرانی ملی فصل صنعت و معدن در سال ۱۳۹۰ به میزان ۶۹۶۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که در مقایسه با سال ۱۳۸۹ (به میزان ۲۵۶۳) حدود ۱۷۰ درصد رشد کرده است. تعداد ۴۵ طرح ملی در ذیل ۷ برنامه فصل صنعت و معدن در لایحه بودجه ۱۳۹۰ در نظر گرفته شده است. هیچ طرح جدیدی در



سال ۱۳۹۰ در فصل صنعت و معدن درج نشده است. و ۲ طرح با سالهای شروع قبل از ۱۳۹۰ وجود دارد که در قانون بودجه ۱۳۸۹ درج نشده بودند و دوباره در لایحه بودجه ۱۳۹۰ درج شده اند. اعتبارات عمرانی فصل صنعت و معدن بر حسب ملی و استانی در جدول شماره ۱۵ ارایه شده است

جدول ۱۵- طرحهای عمرانی فصل صنعت و معدن بر حسب برنامه در لایحه بودجه (میلیارد ریال)		
استانی	ملی	عنوان برنامه
۵۳۶	۷۴۰	زیرساخت‌های صنعتی و معدنی
۱۵۲	۱۹۸۴	ایجاد و توسعه صنایع
۴۵	۲۶۴	زمین شناسی
۵۴	۷۲	اکتشاف و راه‌اندازی معادن
۰	۳۲۷۶	ارتقای تولیدات صنعتی
۰	۶۰۹	ارتقای تولیدات معدنی
۰	۱۵	مقاوم سازی ساختمانها
۵۱	۰	تجهیزات و ساختمانها
۸۳۸	۶۹۶۰	جمع
	۷۷۹۹	جمع کل

۱-۲-۳- تملک داراییهای مالی

سومین جزء مصارف عمومی دولت، تملک داراییهای مالی است که واگذاری سهام و بازپرداخت بدهی‌های دولت (بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و ...) را شامل می‌شود. در لایحه بودجه اعتبار این بخش حدود ۶۷ هزار میلیارد ریال لحاظ شده است که از این میزان، ۸۰ درصد آن با اعتبار ۲۰۵ هزار میلیارد ریال واگذاری سهام است و در حدود ۷ درصد واگذاری طرح‌های تملک داراییهای سرمایه‌ای است. (جدول ۱۶). واگذاری سهام در مقایسه با سال ۱۳۸۹، حدود ۳۰۰ درصد رشد یافته است.

**جدول ۱۶- اعتبار تملک دارایی‌های مالی**

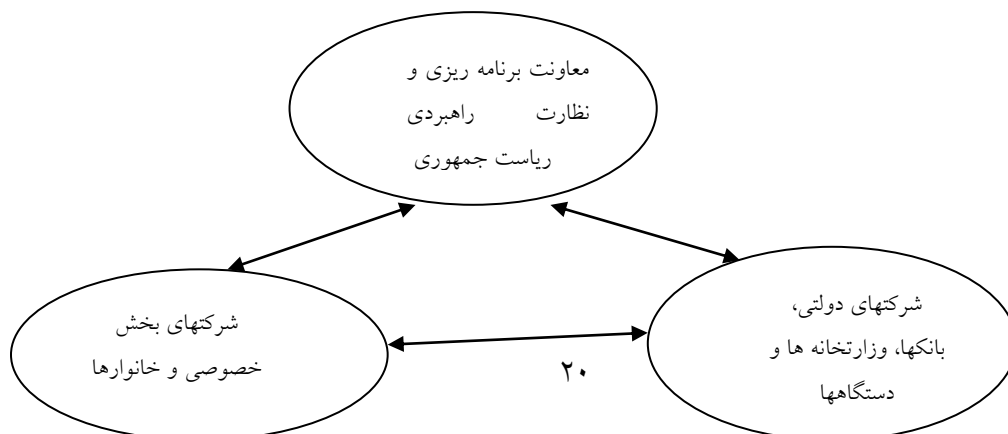
عنوان	اعتبار (هزار میلیارد ریال)	سهم تقریبی از کل اعتبارات تملک داراییهای مالی	درصد تقریبی رشد نسبت به سال ۱۳۸۹
واگذاری سهام (ردیف ۱۰۱۰۰۰)	۲۰۵	۸۰	۳۰۰
واگذاری طرح‌های تملک داراییهای سرمایه‌ای (واگذاری طرح‌های عمرانی)	۱۷,۵	۷	-۴۰
سایر	۳۰	۱۳	-
جمع کل اعتبارات تملک داراییهای مالی	۲۵۳	۱۰۰	۹۵

۲- نکات مهم در کلان لایحه بودجه ۱۳۹۰**۲-۱- ذی نفعان بودجه**

همانطور که در مقدمه بیان شد، سازوکار تنظیم و تصویب بودجه کل کشور، سطح توسعه یافتگی و شیوه تعامل میان قوای مجریه و مقننه را نشان می‌دهد.

الف- ذی نفعان منابع بودجه کل کشور

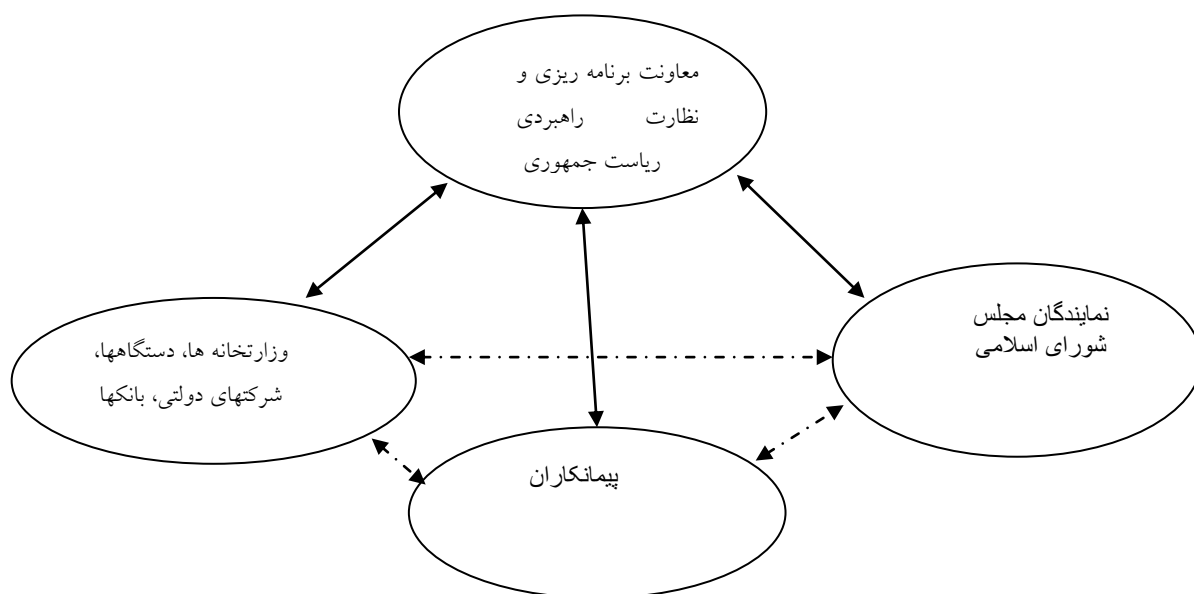
دولت در راستای انجام وظایف خود (تثبیتی، تنظیمی و تصدی‌گری) منابع خود را پیش‌بینی و براساس آن‌ها به انجام مأموریت‌های خود اقدام می‌نماید. در این صورت تعامل سه جانبه زیر در تأمین منابع بودجه کل کشور وجود دارد.

نمودار شماره ۲۵- ذی نفعان طرف منابع بودجه کل کشور

ب- ذی نفعان مصارف بودجه

پس از دریافت منابع، دولت در راستای انجام مأموریت های خود (تثبیتی، تنظیمی و تصدی گری) ابتدا باید بودجه را در مجلس تصویب کند و پس از تصویب آن، اعتبارات هزینه های جاری را در اختیار دستگاه ها و وزارتخانه ها قرار دهد تا وظایف دولت را انجام دهند و مانده اعتبارات را صرف طرح های عمرانی کند که از طریق پیمانکاران انجام می شود. در این صورت در ساده ترین وضعیت تعامل چهار جانبه زیر در طرف مصارف بودجه وجود دارد.

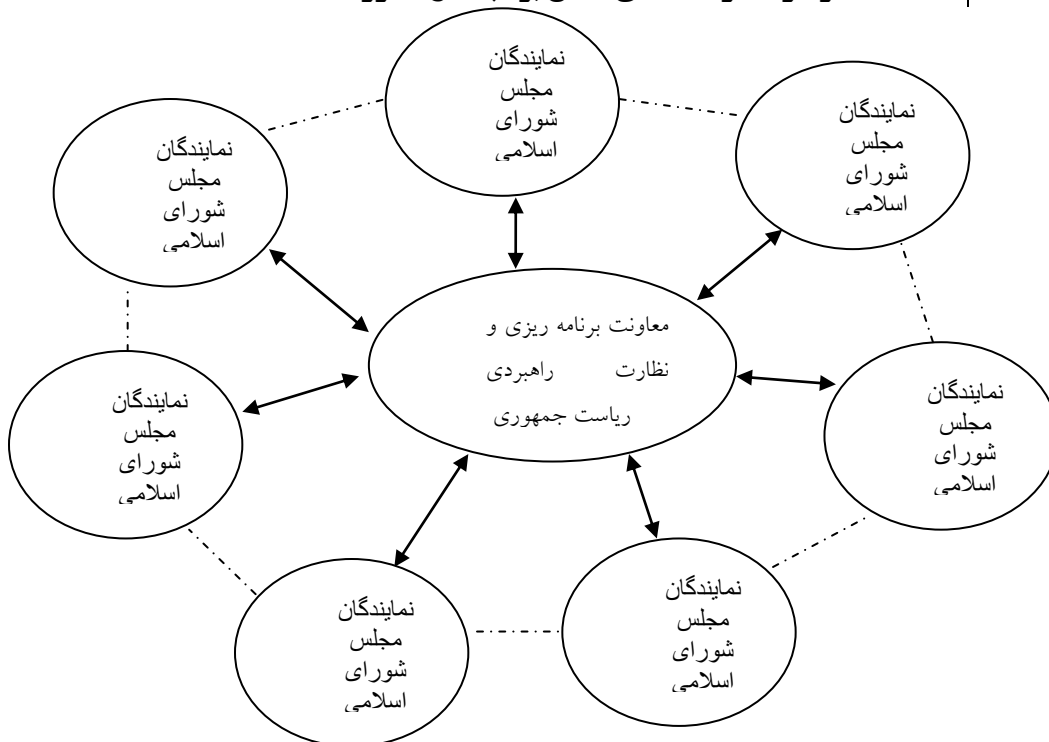
نمودار شماره ۳ - ذی نفعان طرف مصارف بودجه کل کشور



ج- ذی نفعان بودجه کل کشور

در این صورت تعامل افراد و نهادهای بودجه کل کشور به صورت زیر قابل ترسیم است.

نمودار شماره ۴ - ذی نفعان بودجه کل کشور



• خانوارها

خانوارها به دولت مالیات می‌پردازند و در مقابل از طریق ارائه خدمات و کالاهای عمومی از حاکمیت منتفع می‌گردند در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰، خانوارها از طریق هدفمند کردن یارانه‌ها به صورت مستقیم درگیر بودجه شده‌اند. طبیعی است که تعداد افراد مشمول دریافت اعتبار هدفمند کردن یارانه‌ها در طول سال به دلیل ملاحظات سیاسی، امری است که قابلیت تصمیم‌گیری مجدد ندارد و هزینه‌های آن باید در بودجه به صورت تخصیص قطعی آورده شود. بر این اساس حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریال کسری از این بابت در بودجه وجود دارد.

- شرکتهای خصوصی

دولت همچنین از طریق شرکتهای مالیات بر شرکتهای، و هدفمند کردن یارانهها و افزایش قیمت حاملهای انرژی و پرداخت ۳۰٪ اعتبارات هدفمند کردن یارانهها به بنگاهها، با شرکتهای خصوصی ارتباط پیدا می کند.

- شرکتهای دولتی

دریافت مالیات عملکرد، سود ویژه، مالیات علی الحساب و سود علی الحساب از شرکتهای نیز میسر ارتباط دولت با شرکتهای دولتی است که از طریق پرداخت کمک زیان (به شرکتهای زیانده) نیز به آنها کمک می نماید. واگذاری شرکتهای دولتی در سال جاری ۲۳۳ هزار میلیارد ریال پیش بینی شده است.

- وزارتخانهها و دستگاههای دولتی

از طریق افزایش بوروکراسی به دنبال انجام بهتر اهداف و مأموریتهای سازمانی خود هستند و رشد ۱۰۰ درصدی هزینههای جاری دولت طی ۴ سال نتیجه طبیعی آن است.

- نمایندگان مجلس شورای اسلامی

نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز به دنبال حداکثر کردن تصویب و تخصیص اعتبارات جاری و عمرانی حوزه انتخابیه خود هستند.

- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری

در این میان معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری با ملاحظه تابع هدف سایر ذی نفعان بودجه به دنبال افزایش درجه آزادی خود در تصمیم گیری و مدیریت راهبردی منابع و هزینههای بودجه کل کشور است.

۲-۲- ساخت لایحه بودجه ۱۳۹۰

سطح عظیمی از افراد و نهادها از بودجه سالیانه تأثیر می پذیرند یا بر آن تأثیر می گذارند. بر این اساس تنظیم بودجه سالیانه یکی از پیچیده ترین فرآیندهای مالی است. در چند سال اخیر سازوکار تراز کردن بودجه کل کشور نشان می دهد تعادل بودجه به گونه ای رقم خورده که



اعتبارات ردیف‌های متفرقه رشد بسیار چشمگیری داشته‌اند و همچنین درآمدهای اختصاصی نیز رشد قابل ملاحظه‌ای یافته است.

۱- ردیف‌های متفرقه

در درون اعتبارات متفرقه، مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی نهفته است که بودجه‌ریزی را تسهیل می‌کند چرا که به نوعی اکثر شهرستان‌ها و استانهای کشور را پوشش می‌دهد و در عین حال میزان تخصیص اعتبار این طرح‌ها وابسته است به مانده اعتبارات حاصل شده از منابع کشور که پس از تخصیص هزینه‌های جاری مانده مذکور حاصل شده است. این سازوکار منجر به ناکارآمد شدن نظام اجرای طرح‌های عمرانی شده است. به عنوان مثال طی دهه ۱۳۸۰، حدود ۴۷ هزار میلیارد تومان از منابع کشور مازاد بر پیش‌بینی بودجه کل کشور صرف طرح‌های عمرانی شده است و به جای اینکه حدود ۴ هزار طرح در این مدت به اتمام برسند فقط ۱۲۵۰ طرح به اتمام رسیده‌اند

۲- سقف اعتبارات بودجه

دولت در راستای تسهیل بودجه‌ریزی، بودجه کل کشور را به صورت غیر واقعی شده داده است (جدول شماره ۱۷). طبیعی است که این رشد زیاد تحقق نخواهد یافت و در عمل باعث می‌شود که نقش قوه مقننه در بودجه تضعیف گردد چرا که با عدم تحقق درآمدها، هزینه‌های تصویب شده در مجلس از حیض انتفاع ساقط می‌گردند و کل مسیر تخصیص بودجه در اختیار دولت قرار می‌گیرد. از این روی لازم است که سقف اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی محدود شود و به صورت واقع بینانه برآورد شوند.



جدول شماره ۱۷- کارکردهای افزایش اعتبار ردیف‌های متفرقه و انبساط (غیر واقعی) بودجه	
آثار مثبت	آثار منفی
۱. افزایش درجه آزادی معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری	۱. کاهش اثرگذاری قوه مقننه در بودجه سالیانه
۲. راضی شدن ذی‌نفعان بودجه	۲. کاهش شفافیت بودجه
	۳. افزایش اتلاف منابع
	۴. سلیقه‌ای شدن تخصیص
	۵. افزایش هزینه طرح‌های عمرانی

۳- افزایش وابستگی به نفت

افزایش هزینه‌های جاری در چند سال اخیر و همزمان افزایش قیمت نفت و استفاده کامل از درآمدهای نفت در بودجه (حساب ذخیره ارزی تقریباً خالی است) باعث شده تا به صورت پیوسته وابستگی بودجه به نفت افزایش یابد. دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۰، بهای هر بشکه نفت خام صادراتی را حدود ۸۰ دلار و هر دلار را معادل ۱۰۵۰۰ ریال در نظر گرفته است. اما به دلیل انبساط فراوان بودجه، و عدم امکان تحقق بعضی از ردیف‌های منابع بودجه، در صورتی که بودجه کشور بخواهد تحقق پیدا کند و اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده نیز به‌طور کامل تحقق پیدا کنند، قیمت هر بشکه نفت خام باید حدود ۹۵ دلار افزایش یابد براین اساس در صورت تحقق بودجه و عدم انحراف عملکرد بودجه از مصوب بودجه، اقتصاد ایران وارد مرحله‌ای از بودجه ریزی می‌شود که در سال‌های آینده بودجه با نفت حدود ۱۰۰ دلار تراز شود.^۱

۴- حساب ذخیره ارزی

همچنین در سال جاری از طریق حساب ذخیره ارزی ۱۱۹ هزار میلیارد ریال منابع بودجه‌ای پیش‌بینی شده است. کاربردهای آن بیشتر تعهدات جدیدی است که خلاف قانون برنامه پنجم توسعه (ماده ۸۵) است. در واقع استفاده از اعتبار یاد شده، اصلاح برنامه پنجم است. براین

۱. برآورد با ضریب ۵ در نظر گرفته



اساس پیشنهاد می‌شود که ردیف حساب ذخیره ارزی و ردیف‌های هزینه‌کرد آن حذف شوند. و در صورتی که تعهد جدید نیستند از طرق دیگر تأمین اعتبار شوند.

۵- طرح‌های عمرانی

اعتبارات طرح‌های عمرانی در لایحه بودجه ۱۳۹۰، حدود ۴۷۶ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. این رقم نسبت به سال قبل (قانون بودجه ۱۳۸۹) حدود ۵۰ درصد رشد کرده است. در صورتی که این رقم در واقعیت حاصل شود طرف تقاضای اقتصاد رشد شدیدی می‌یابد. این رشد می‌تواند منجر به بروز آثار بیماری هلندی و نفرین منابع گردد. اما در واقعیت، تخصیص اعتبارات عمرانی بدین صورت است که ابتدا هزینه‌های جاری دولت تخصیص داده می‌شود و مانده آن برای طرح‌های عمرانی تخصیص می‌یابد. براین اساس با ملاحظه این‌که منابع بیش برآورد شده‌اند، حدود ۵۰ درصد از رقم پیشنهادی لایحه محقق خواهد شد **پیشنهاد می‌شود که اعتبارات عمرانی به صورت واقعی در بودجه آورده شوند.** لازم به ذکر است که در بین فصول طرح‌های عمرانی ملی فصل صنعت و معدن نسبت به سال قبل حدود ۱۷۰ درصد رشد یافته است و اعتبارات این فصل حدود ۲ درصد از اعتبارات عمرانی است.

۶- شرکت‌های دولتی

در لایحه بودجه ۱۳۹۰، پیش‌بینی شده است که حدود ۲۳۲ هزار میلیارد ریال از سهام شرکت‌های دولتی واگذار شود. در مقایسه با سال ۱۳۸۹ (۱۴۵ هزار میلیارد ریال) حدود ۶۰ درصد رشد یافته است. به مانند رویه دو سال قبل، هیچ سهمی بابت سهام عدالت واگذار نخواهد شد. ردیف‌های این واگذاری در بخش‌های پیشین ارایه شد.

همچنین برای اولین بار، شرکت‌های دولتی باید سود سهام علی‌الحساب نیز به دولت پرداخت کنند. براین اساس شرکت‌های دولتی از سال بعد ۴ قلم زیر را به دولت پرداخت می‌کنند: مالیات علی‌الحساب، مالیات عملکرد، سود سهام عملکرد و سود سهام علی‌الحساب. از این منظر علی‌رغم اینکه کسری بودجه دولت تأمین اعتبار می‌شود اما دامنه تصمیم‌گیری شرکت‌ها را محدود می‌کند.



شرکت ملی نفت که مهمترین شرکت دولتی است در سال‌های اخیر سرمایه‌گذاری کافی نداشته است. آثار عدم سرمایه‌گذاری مکفی در افت تولید، عدم افزایش ظرفیت متناسب تولید و عدم برداشت صیانتی است. از این منظر لازم است که به صورت مشخص در بودجه سال ۱۳۹۰، تأمین اعتبار مطمئن برای سرمایه‌گذاری در حوزه نفت و گاز در نظر گرفته شود.

۷- هدفمند کردن یارانه‌ها

مطابق ماده ۱۲ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را به حساب خاصی به نام هدفمند سازی یارانه‌ها نزد خزانه داری کل واریز کند.

مطابق ماده (۷) قانون مذکور، دولت مجازات حداکثر تا ۵۰٪ خالص وجوه حاصل را از طریق پرداخت نقدی، و غیر نقدی به خانوارها و یا اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی صرف کند.

همچنین مطابق ماده (۸) دولت مکلف است ۳۰٪ خالص وجوه حاصل از اجرای قانون را صرف موارد زیر نماید: الف- مصرف انرژی، ب- اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی، ج- جبران زیان شرکت‌های ارایه دهنده خدمات آب و فاضلاب، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، درگسترش حمل و نقل عمومی، ه- حمایت از تولید کنندگان بخش کشاورزی و صنعتی، و - حمایت از نانو صنعتی، ز- حمایت از توسعه صادرات غیر نفتی، ح- توسعه خدمات الکترونیکی.

مطابق ماده ۱۱، دولت مجاز است تا ۲۰٪ خالص وجوه را هزینه جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌های و طرح‌های عمرانی کند. و مطابق ماده ۱۴، امکان جابجایی حداکثر ۱۰ درصد در

بودجه سنواتی وجود دارد (جدول شماره ۱۸)

**جدول ۱۸ - مواد مهم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در تخصیص اعتبارات هدفمند کردن یارانه‌ها**

ماده	کارکرد
۱۲	دولت مکلف است ۱۰۰٪ وجوه حاصل از قانون به خزانه واریز نماید.
۷	دولت مجاز است حداکثر ۵۰٪ صرف پرداخت نقدی و غیر نقدی به خانوارها و اجرای نظام تأمین اجتماعی نماید.
۸	دولت مکلف است دولت ۳۰٪ از اجرای قانون را صرف اصلاح ساختار انرژی کند.
۱۱	دولت مجاز است ۲۰٪ از وجوه را برای جبران آثار قانون بر اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی در نظر بگیرد
۱۴	امکان جابجایی حداکثر ۱۰٪ در بودجه سنواتی وجود دارد

در لایحه بودجه ۱۳۹۰، در دو ردیف از طریق افزایش قیمت حامل‌های انرژی اعتبار در نظر گرفته شده است. در ردیف ۱۳۰۴۰۹، درآمد دولت حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها ۶۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. که ۳۰ هزار میلیارد ریال آن به اعتبارات هزینه‌ای و ۳۰ هزار میلیارد ریال آن به طرح‌های عمرانی اختصاص خواهد یافت. در ردیف ۲۹۵۳۳۰، ذیل درآمد سازمان هدفمند سازی یارانه‌ها، حدود ۵۶۰ هزار میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته شده است. در واقع در ظاهر تقریباً ۱۰ درصد از وجوه هدفمند سازی یارانه‌ها برای جبران آثار قانون در اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی (ماده ۱۱ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) استفاده شده است و براساس ماده ۱۴، از اعتبارات هدفمند سازی ۱۰٪ را به نفع ماده ۷ (پرداخت نقدی و غیر نقدی به خانوارها و تأمین اجتماعی) از طریق بودجه سالیانه جابجا کرده است. با ملاحظه تعداد کسانی که پرداخت نقدی یارانه‌ها را دریافت می‌کنند و ضرب آن در تعداد ۱۲ ماه پرداخت ماهیانه ۴۰۵۰۰ تومان (همانند سال ۱۳۸۹)، حدود ۳۵۰ هزار میلیارد ریال اعتبار لازم است. براساس پیش‌بینی مصرف حامل‌های انرژی و قیمت آنها، به نظر می‌رسد که حدود ۲۴۰ هزار میلیارد ریال اعتبار از بابت افزایش قیمت حامل‌های انرژی قابل حصول است و کسری حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریالی وجود دارد^۱. در این صورت سازوکار تأمین اعتبار ماده ۸ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (اصلاح ساختار تولید از منظر انرژی) در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. براین اساس شفاف‌سازی سازوکار تأمین

^۱ - گزارش شماره ۱۰۶۷۸ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



اعتبار بنگاه‌ها و مکانیزم جبران بنگاه‌های تولیدی از بابت افزایش قیمت حامل‌های انرژی از موضوعاتی است که باید بررسی لایحه بودجه، روشن گردد.

۳- جمع بندی و پیشنهادات

لایحه بودجه مجموعه‌ای است از سیاست‌ها. این سیاست‌ها یا تداوم سال‌های قبل هستند و یا اینکه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ برای اولین بار مد نظر قرار گرفته‌اند. مجموعه این سیاست‌هاست که ایفای وظایف حاکمیت (شامل سه قوه) را در سال ۱۳۹۰ بنیان خواهد گذاشت. در این بخش با ملاحظه مطالب ارایه شده در بخش‌های پیشین پیشنهادات و راهکارهای گزارش ارایه می‌شود. پیشنهادات و راهکارها در دو سطح کوتاه مدت و بلند مدت ارایه می‌شوند. راهکارهای بلند مدت در واقع فراتر از لایحه بودجه و نشان دهنده محیط نهادی شکل‌گیری و اجرای سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه است و پیشنهادات کوتاه مدت نیز مرتبط با لایحه بودجه ۱۳۹۰ است. در واقع به اجمال تصمیمات و سیاست‌گذاری‌ها در مجلس و دولت در دو سطح "ارتقاء نظام و ساماندهی مجدد نظام تدبیر" و "مسایل جاری" انجام می‌شود.

۳-۱- راهکار بلند مدت

راهکار بلند مدت این گزارش «ارتقاء و ساماندهی مجدد نظام تدبیر» است. در ساده‌ترین تعریف، نهادها، قواعد رفتاری کارگزاران اقتصادی، فرهنگی و سیاسی را شکل می‌دهند. ارتقاء نظام تدبیر، در واقع ارتقاء نهادهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی از طریق نهاد سازی یا اصلاح نهادهای موجود است.

• تحلیل مکانیکی از رشد اقتصادی، سیاست‌گذاری در افزایش نرخ پس‌انداز، سرمایه‌گذاری فیزیکی، انتقال تکنولوژی و نهایتاً سرمایه‌گذاری انسانی را ارایه می‌دهد. تحلیل بنیادین از رشد اقتصادی، سیاست‌گذاری در نهادها و فرهنگ از یک سو و افزایش ظرفیت‌های حکمروایی حاکمیت از سوی دیگر را ارایه می‌دهد. سه مثال زیر به انتقال مطلب «ارتقاء و ساماندهی مجدد نظام تدبیر» کمک می‌کند.

۱ - مدیریت درآمدهای نفتی: تحلیل بر اساس افزایش ظرفیت حکمروایی دولت‌ها انجام می‌شود. برای ساده‌سازی فقط دو مساله سرعت خرج کردن درآمدهای نفتی و عایدات مورد انتظار برگشتی از خرج کردن نفت بحث شده است. اگر یک فرد بخواهد درآمد ماهانه خود که نوسان دارد را خرج کند سعی می‌کند متوسط درآمد خود را هر ماه خرج کند. درآمدهای نفت برای دولت نیز چنین حکمی دارد. اگر قیمت نفت افزایش یابد، و دولت تداوم افزایش قیمت برای



سالهای بعدی را نیز انتظار داشته باشد هزینه‌های جاری و عمرانی خود را افزایش می‌دهد و هر چقدر به پایان دوره خود می‌رسد (اگر مانده‌ای هم داشته باشد) بیشتر خرج می‌کند. هر چقدر مدت زمان برای استفاده از درآمد نفت بیشتر باشد سرعت خرج کردن آن کاهش می‌یابد. نکته بعدی بازگشت عایدات مورد انتظار از خرج کردن نفت است. از این منظر دولت در طرح‌هایی که زود بازده هستند سرمایه‌گذاری می‌کند.

برای اینکه هدف از مدیریت درآمدهای نفت از افزایش مقبولیت دولت‌ها به افزایش ظرفیت حکمروایی دولت‌ها تغییر پیدا کند تا حد امکان تصمیم‌گیری در باره نفت باید از سیکل‌های انتخاباتی خارج و در چارچوبی درباره آن تصمیم‌گیری شود که منافع ملی و بین‌نسلی و ظرفیت حکمروایی دولت بر منافع کوتاه‌مدت فایق گردد. هرچقدر تصمیم‌گیری در این باره از سازوکار انتخابات فاصله بگیرد و هرچقدر افق دید فراتر از ۴ یا ۸ سال (دوره‌های انتخاباتی) باشد امکان استفاده بهینه‌تر از آن بیشتر فراهم می‌شود و ظرفیت حکمرانی و ظرفیت اقتصاد ملی افزایش می‌یابد

۲ - **طرح‌های عمرانی:** تاخیر در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی و هزینه‌های ملی ناشی از آن امری است مشهود. با توجه در ساز و کار انجام مطالعات توجیهی، دلایل ارایه و پیشنهاد طرح‌های عمرانی، نظام فنی و اجرایی و ... غالباً ریشه تاخیرها را در مدیریت، کمبود اعتبار و ... می‌بینند.

تحلیل بنیادین از مشکلات طرح‌های عمرانی مساله طرح‌های عمرانی را در دو مورد مهم زیر جستجو می‌کند:

(۱) ساز و کار نظام انتخاباتی (در وضعیت موجود، هر فردی که نماینده مجلس باشد مجبور است که برای انتخاب مجدد خود طرح‌های عمرانی شهرستان خود را از طریق بودجه پیگیری کند، برای آنها چانه‌زنی کند، طرح‌ها را مجدداً بازبینی کند و مانند آن)

(۲) سازوکار مدیریت درآمدهای نفت (که در سطور بالا به اختصار آمد)

۳ - **برنامه‌های توسعه:** در غالب کشورهای توسعه یافته، برنامه‌ریزی متمرکز وجود ندارد و دولت وظیفه تنظیم‌گری را بر عهده دارد. در غالب کشورهای در حال توسعه نیز برنامه‌ریزی از حالت متمرکز به سمت برنامه‌ریزی دستگامی حرکت کرده است. از منظر علم مدیریت هر سازمان برای دستیابی به اهداف خود برنامه‌ریزی می‌کند و مدنظر برنامه توسعه در این گزارش نیز همین است. در صورتی برنامه‌ریزی ما را به اهداف سوق می‌دهد که اجزاء بسته سیاستی ارایه شده سازگار باشند. از این منظر در گام اول بررسی برنامه‌های توسعه، بررسی درجه سازگاری سیاست‌های



اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و تلاش برای افزایش سازگاری است. در واقع در بررسی عملکرد برنامه های توسعه نیز در گام اول باید بررسی کرد که آیا میان راهبردهای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی سازگاری وجود دارد یا نه؟ اگر یکی از راهبردها درون گرا باشد و دیگری برون گرا مشخص است که اهداف نمیتواند در حد بالایی تحقق پیدا کند. نکته بعدی افزایش توان حکمروایی دولت و ارتقاء شرایط نهادی (به عنوان نمونه فضای کسب و کار) برای بخش خصوصی است که در برنامه های توسعه باید پیگیری شود. اگر همین دو نکته: الف) سازگاری میان سیاست های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و ب) افزایش ظرفیت حکمروایی دولت ها و ارتقاء شرایط نهادی لازم برای بخش خصوصی (از جمله فضای کسب و کار) در برنامه های توسعه پیگیری شوند کفایت امر میکند.

۳-۲- پیشنهادات لایحه بودجه

۱- واقعی کردن ارقام بودجه: انبساط شدید اما غیر واقعی بودجه باعث افزایش انحراف عملکرد بودجه از مصوب بودجه می شود و باعث کاهش شفافیت بودجه و کاهش نقش قوه مقننه (به عنوان کنترل کننده و ناظر راهبردهای بودجه ای دولت) می گردد. براین اساس پیشنهاد می شود که بودجه براساس ارقام واقعی بودجه تصویب شود.

۱ - حساب ذخیره ارزی: به دلیل اینکه حساب ذخیره ارزی، مانده کافی ندارد و استفاده از آن اصلاح ضمن بودجه ای قانون برنامه پنجم است، پیشنهاد می شود اعتبار ردیف حساب ذخیره ارزی از دو طرف منابع و مصارف حذف گردد.

۲ - شرکت های دولتی

• سرمایه گذاری حوزه نفت و گاز: به دلیل تاثیر بلندمدت سرمایه گذاری حوزه نفت و گاز بر اقتصاد کشور و عدم تامین کافی اعتبارات این حوزه در بودجه سال ۱۳۸۹، پیشنهاد می شود که تامین مطمئن اعتبار این حوزه در بودجه مشخص و به صورت تخصیص یافته تلقی گردد.

• سود سهام علی الحساب شرکتها: پرداخت سود سهام علی الحساب در شرایط رکودی به شدت بر مدیریت پرتفولیوی شرکتها تاثیر گذار است. دریافت این رقم از شرکتها در جبران



کسری بودجه اثر دارد اما آثار بلند مدت آن بر سرمایه‌گذاری و اشتغال نامطلوب است. پیشنهاد می‌شود که این ردیف حذف گردد.

۳ - هدفمند کردن یارانه‌ها:

با ملاحظه پیش‌بینی کسری حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریال برای پرداخت نقدی به خانوارها و عدم شفافیت بودجه در سازوکار حمایت از بنگاه‌های تولید و اصلاحات مرتبط با ساختار انرژی، پیشنهاد می‌شود پس از تعیین سازوکار دقیق اجرای مواد ۷، ۸ و ۱۱ قانون هدفمند شدن یارانه‌ها، اعتبارات هدفمندی یارانه‌ها به تصویب برسد.

۴ - شفاف سازی بودجه

در چند سال اخیر اعتبارات ردیف‌های متفرقه (هم در طرح‌های عمرانی و هم در هزینه‌های جاری) به شدت رشد کرده است. رشد ردیف‌های متفرقه، در بلند مدت هزینه مدیریت کشور را افزایش می‌دهد و هزینه اتمام طرح‌های عمرانی را افزایش می‌دهد. پیشنهاد می‌شود که ردیف‌های متفرقه ذیل جداول ۱۲، ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۱ شفاف‌سازی شوند و در صورت مشخص شدن عدم تحقق حذف شوند.

۵ - وابستگی به نفت

با افزایش قیمت نفت و استفاده کامل از آن در بودجه، به تدریج اقتصاد کشور به نفت وابسته‌تر شده است. علی‌رغم اینکه مبنای بودجه ۱۳۹۰، هر بشکه نفت ۸۰ دلاری است اما به دلیل بیش برآورد منابع، اگر مصارف کل بودجه بخواهد تحقق پیدا کند باید نفت حدود ۹۵ دلار در هر بشکه باشد. در این صورت اقتصاد ایران در چند قدمی بسیار شدید بازار نفت وابسته‌تر از بودجه با هر بشکه نفت ۱۰۰ دلار قرار می‌گیرد و اقتصادی ایران به نوسانات می‌شود. براین اساس پیشنهاد می‌شود که سقف بودجه کل کشور به سطحی کاهش پیدا کند که در صورت تحقق کامل بودجه کل کشور، قیمت نفت فراتر از ۸۰ دلار نباشد.



منابع

- ۱ - لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
- ۲ - قانون بودجه سال ۱۳۸۹
- ۳ - پایگاه اطلاع رسانی بانک مرکزی و وزارتخانه ها
- ۴ - گزارشهای شماره ۱۰۷۰۹، ۱۰۶۷۲، ۱۰۶۹۳، ۱۰۶۷۸، ۱۰۶۸۸، ۱۰۶۸۳ و درباره لایحه بودجه ۱۳۹۰، مرکز پژوهشهای مجلس