

**کاهش سقف کلی بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور**

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

شماره مسلسل: ۲۳۰۸۸۵۶

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۲۱

**روند برخی شاخص‌ها****افزایش وابستگی به درآمدهای نفتی و کاهش سرمایه‌گذاری**

۱. رشد بودجه عمومی دولت به معنای وابستگی بیشتر دولت به درآمدهای نفتی است. وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و منابع مالی تعهدزا در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ برابر با ۵۵/۶ درصد بوده است که طبق ارقام لایحه بودجه ۱۳۸۷ این رقم به ۶۱/۱ درصد افزایش یافته است.

۲. به‌رغم افزایش استفاده از درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)، رشد سرمایه‌گذاری کل اقتصاد به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ کاهش یافته و از ۱۰/۸ درصد در سال ۱۳۸۲ و ۷ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۵/۱ درصد در سال ۱۳۸۴ و ۲/۳ درصد در سال ۱۳۸۵ رسیده است.<sup>۱</sup>

**کسری اعتبارات هزینه‌ای**

۳. در لایحه بودجه ۱۳۸۷ حقوق مزایای مستمر و اعتبارات استانی بسیار کمتر از حد برآورد شده است، به طوری که حقوق مزایای مستمر با ۳۱/۷ هزار میلیارد ریال و اعتبارات استانی با ۲۵/۹ هزار میلیارد ریال کمبود اعتبار مواجه خواهد شد. شایان ذکر است که اعتبار در نظر گرفته شده برای حقوق و مزایای مستمر و اعتبارات استانی حتی از میزان مصوب و برآورد عملکرد سال ۱۳۸۶ نیز کمتر است. به عبارت دیگر اعتبار حقوق و مزایای مستمر سال ۱۳۸۷ در حدود ۳۸/۵ درصد و اعتبارات هزینه‌ای استانی در حدود ۱۲۰/۴ درصد (ردیف ۲۷ جدول ۳ لایحه بودجه) به میزان ۹۱/۷ هزار میلیارد ریال با کمبود اعتبار مواجه شود که به برداشت بیش‌تر از حساب ذخیره ارزی برای افزایش اعتبارات استانی و حقوق و مزایای مستمر در سه‌ماهه آخر سال که دولت معمولاً متمم‌ها و اصلاحیه‌های بودجه را ارائه می‌کند، منجر خواهد شد.

**محدودیت ظرفیت‌های اجرایی و تورم‌زایی افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای**

۴. در فرایند اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نهادهای مالی، انسانی، فیزیکی و اطلاعاتی، ورودی سیستم اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هستند که هرکدام در بازارهای مربوط به خود تحت سازوکار بازار (عرضه و تقاضا) مبادله می‌شوند و نتیجه ترکیب، تبدیل و تغییر نهادهای مزبور به صورت طرح یا پروژه متبلور می‌شود. بستر حقوقی این فرایند، قوانین و مقررات حاکم بر طرح‌های عمرانی است. این قوانین بسیار پیچیده هستند به طوری که نه تنها تعاریف متفاوتی از طرح‌های عمرانی در این قوانین وجود دارد؛<sup>۲</sup> بلکه نهادهای قانونی زیادی نیز در فرایند شکل‌گیری طرح‌های عمرانی درگیر هستند. به‌عنوان مثال از بعد قانونی، قوانین برنامه و بودجه، محاسبات عمومی، تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، بودجه‌های سالیانه، قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با آن‌ها و شرایط عمومی پیمان، از جمله قوانین دخیل در اجرای طرح‌های عمرانی هستند. نهادهای مرتبط با اجرا نیز شامل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، کارفرما (دستگاه اجرایی)، پیمانکاران، سازندگان و مهندسین مشاور هستند. پس افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای الزاماً به کاهش دوره اجرا بهره‌برداری زود هنگام این طرح منجر نمی‌شود. افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به افزایش تقاضای

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ناگرهای اقتصادی، شماره ۴۷.

۲. بند «۱۰» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه، ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۲) قانون برنامه چهارم توسعه تعاریف مختلفی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه می‌کند.

نهاده‌هایی منجر می‌شود که عرضه آن‌ها از دو طریق واردات و تولید داخل صورت می‌گیرد. امکان این نهادها نامحدود نیست و افزایش تولید داخلی نیز با محدودیت‌هایی روبه‌رو است

۵. در صورت تداوم افزایش اعتبارات این طرح‌ها قیمت‌ها افزایش و این افزایش هم به نوبه خود تحت سازوکار اثر تسری<sup>۱</sup>، به سایر بخش‌های اقتصادی (که از این نهادها استفاده می‌کنند) سرایت می‌کند و به افزایش مهار گسیخته تورم منجر می‌شود. از هر واحد اعتبارات بخش ابنیه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سهم حجم اعتبارات قابل جذب در بازارهای نهادها‌های اصلی مورد استفاده در این نوع طرح‌ها بدین صورت است: بازار میلگرد ۳۰ درصد، کارگر ۸ درصد، سایر آهن‌آلات ۸ درصد، تیرآهن و سیمان هرکدام ۷ درصد و حمل مصالح ۵ درصد. بدین ترتیب می‌توان گفت که ۳۰ درصد هر واحد افزایش این نوع اعتبارات جذب بازار میلگرد می‌شود. افزایش قیمت «انواع میلگرد»، «تیرآهن»، و «ورق» در سال ۱۳۸۵ شاهد این مدعا است.<sup>۲</sup>

۶. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ۱۱ سال گذشته (۱۳۷۶-۱۳۸۶) به‌طور متوسط ۷۴ درصد بوده است، که با فرض تداوم روند عملکرد ۱۱ سال قبل، در سال ۱۳۸۷ عملکرد این اعتبارات حدود ۱۷۸۰۵۲ میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود. عدم توجه به این واقعیت باعث شده که طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۶، که قرار بود ۲۰۷ طرح با اعتباری معادل ۹۰,۲۶۵ میلیارد ریال به اتمام برسد فقط ۳۶ طرح از ۲۰۷ طرح یادشده خاتمه یابد. برای ۱۷۱ طرحی که به اتمام نرسیده‌اند، در لایحه ۱۳۸۷ اعتباری بالغ بر ۹,۳۴۷ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۷ و ۶,۳۱۹ میلیارد ریال برای سال‌های آتی در نظر گرفته شده است و طول دوره اتمام این طرح‌ها نیز به‌طور میانگین یک سال و شش ماه اضافه شده است.

#### عدم تحقق واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

۷. طبق عملکرد سال‌های قبل در بخش واگذاری دارایی‌های مالی، رقم لایحه ۱۸/۶ هزار میلیارد ریال بیش از حد در نظر گرفته شده است که ناشی از عدم تحقق فروش سهام شرکت‌های دولتی و عدم تحقق استفاده از تسهیلات خارجی در سال ۱۳۸۷ خواهد بود. درصد عملکرد نه ماهه بودجه ۱۳۸۶ نیز مؤید این مطلب است. در حالی که میزان استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه حجم قابل توجهی را تشکیل می‌دهد، استفاده از تسهیلات خارجی ضمن تشدید بیماری هلندی می‌تواند موجب افزایش تعهدات بودجه سنوات آتی نیز بشود.

۸. فروش سهام شرکت‌های دولتی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۳۸۵ تنها ۱۱/۱ درصد (۸۱۸/۶ میلیارد ریال) عملکرد داشته است و براساس گزارش مالی دولت (۹ ماهه ۱۳۸۶) نسبت عملکرد به مصوب آن ۱۵/۸ درصد (۳۵۶۴ میلیارد ریال) بوده است در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۸۷، ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال<sup>۳</sup> هم در نظر گرفته شده است.

۹. بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی براساس گزارش مالی دولت (۹ ماهه ۱۳۸۶) از ۵۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار مصوب هیچ عملکردی نداشته است.

#### پیشنهادها

۱. فروش سهام شرکت‌های دولتی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی از ۳۰ هزار میلیارد ریال به ۱۵ هزار میلیارد ریال کاهش یابد.  
۲. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۶۳۳۵۶ میلیارد ریال کاهش یابد. به شرطی که اعتبارات طرح‌هایی که سال خاتمه آن ۱۳۸۷ است صددرصد تخصیص یافته تلقی شود.

#### 1. Domino Effect

۲. به‌طوری که از فروردین تا آذرماه قیمت میلگرد ساده نوع ۲۲-۸۱ به میزان تقریباً ۶۰ درصد و قیمت میلگرد ساده نوع ۱۲-۸۱ به میزان ۷۲ درصد رشد داشته است.

۳. البته رقم ۱۲ هزار میلیارد ریال جمعی - خرجی در این رقم منظور نشده است.