



شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی استان کرمانشاه

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی کرمانشاه

تحلیل نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه سال ۱۳۹۶



شناسنامه گزارش:

عنوان: تحلیل نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

شماره گزارش: ۱

ویرایش: ۱

تاریخ تهیه: دی ماه ۱۳۹۵

سمانه درخشیده

مسئول دبیرخانه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی استان کرمانشاه



لایحه بودجه علاوه بر تعیین دخل و خرج دولت در سال آتی، نشان دهنده جهت کلی سیاست‌های اقتصادی در سال آینده است. بنابراین علاوه بر مفهوم اقتصادی، بودجه از حیث مسایل فرهنگی، اجتماعی و سیاسی دارای اهمیت است و منجر به جهت دهی سیاست‌ها و اهداف قانونی کشور می‌شود.

در بودجه سال ۹۶ هم مانند همه سنوات گذشته نقاط ضعف و قوتی وجود دارد. در این گزارش به بررسی نقاط ضعف و قوت لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ پرداخته شده است.

به لحاظ آماری در لایحه بودجه، درآمدهای دولت به میزان ۱۵۹ هزار میلیارد تومان می‌رسد که از این میزان، ۱۱۳ هزار میلیارد تومان مالیات و حقوق ورودی و ۴۶ هزار میلیارد تومان مربوط به سایر درآمدها است. این میزان از درآمدها اگرچه در محدوده قانون بودجه‌ای سال ۹۵ است اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۱۲ ماهه بودجه ۹۵، رشد ۲۳ درصدی دارد. از مجموعه این درآمدها، حدود ۷۱ درصد را درآمدهای مالیاتی و ۲۹ درصد را سایر درآمدها تشکیل می‌دهد. در زمینه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، یکی از سیاست‌های دولت برای سال ۹۶، ایجاد تقاضا و افزایش تحرک اقتصادی از طریق واگذاری پروژه‌های نیمه‌تمام عمرانی به بخش خصوصی است؛ مجموع اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال آتی به میزان ۶۲ هزار میلیارد تومان خواهد بود، رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۹۵ حدود ۲۶ درصد در نظر گرفته شده است و به این ترتیب، سهم دارایی‌های سرمایه‌ای در کل مصارف عمومی دولت به ۱۹ درصد بالغ خواهد شد.

رشد اعتبارات هزینه جاری برای سال ۹۶ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۹۵ معادل ۱۳ درصد برآورد شده است، تملک دارایی‌های مالی در سال ۹۶ با کاهشی ۱۷ درصدی نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۹۵ است که بخش مهمی از آن بازپرداخت سود و اصل اوراق سررسید شده در سال ۹۶ خواهد بود.

در مجموع، از کل حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان مصارف عمومی دولت، ۲۳۶ هزار میلیارد تومان به هزینه‌های عمومی، ۶۲ هزار میلیارد تومان به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۲۲ هزار میلیارد تومان به تملک‌های دارایی‌های مالی اختصاص یافته است.

درآمد نفت ۱۱۰ هزار میلیارد تومان، مالیات ۱۱۲ هزار میلیارد تومان و سقف بودجه نیز ۳۲۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. دلار ۳۳۰۰ تومان، نفت ۵۰ دلار و افزایش حقوق ۱۰ درصد در لایحه بودجه ۹۶ پیش‌بینی شده است.



در تحلیل اقتصادی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ موارد ذیل حائز اهمیت است:

۱- در لایحه بودجه ۹۶ رشد اقتصادی ۷,۷ و نرخ تورم بین ۷ و ۸ درصد پیش بینی شده است. به نظر می رسد بودجه ۹۶ تا حدودی خوشبینانه تنظیم شده است. رشد اقتصادی همزمان با کاهش تورم با درصدی که در لایحه بودجه پیش بینی شده است، با ابهاماتی روبروست. زیرا:

✓ رشد اقتصادی همراه با کاهش تورم قاعدتا از سمت عرضه صورت می پذیرد و در این میان سوال این است

که برای تحریک بخش عرضه اقتصاد چه سیاست هایی پیش گرفته شده است؟

✓ در سال جاری می توان شاهد رشد قابل ملاحظه ایی به دلیل وجود ظرفیت های خالی اقتصاد مانند افزایش

صادرات نفت هستیم. اما برای سال بعد، روند رشد کاهشی خواهد بود زیرا ظرفیت های خالی تا حدی

پوشش پیدا کرده است. بنابراین نرخ رشد باید محتاطانه تر پیش بینی شود.

✓ لازمه تحقق نرخ رشد پیش بینی شده در بودجه ۹۶ میزان بالاتری از جذب سرمایه گذاری خارجی و داخلی

است؛ همچنین جهت تحریک عرضه در اقتصاد نیازمند سیاست هایی به منظور افزایش بهره وری نیروی انسانی

و سرمایه هستیم؛ که دستیابی به این موقعیت نیازمند فراهم سازی ساختارها و اصلاح نهادها خواهد بود که

بعید می رسد در سال آینده به میزان لازم تحقق یابد.

✓ در سال آتی با افزایش نرخ ارز، مواد اولیه بسیاری از صنایع با افزایش قیمت روبرو است و این خود مانعی بر

رشد خواهد بود.

✓ با توجه به افزایش بودجه جاری دولت و افزایش سرمایه گذاری در اقتصاد، طرف تقاضای اقتصاد تحریک

شده و بدیهی است برای بدست آوردن رشد اقتصادی پیش بینی شده بایستی درصدی افزایش نرخ تورم را

تحمل کنیم.

✓ کسری منابع بودجه و تامین آن از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، در طول سالیان گذشته عامل

اصلی ایجاد تورم بوده است. بودجه امسال در صورت عدم تحقق منابع، به احتمال بالا با کسری مواجه خواهد

بود و ناگزیر با بدهی دولت به بانک مرکزی، پایه پول افزایش خواهد یافت که این خود می تواند تورم را

تشدید کند.

✓ با توجه به اجرایی شدن برجام و امکان بهره برداری بیشتر از فرصت های بین المللی جهت دستیابی به رشد قابل

قبول، به نظر می رسد بهترین راهکار، فراهم سازی زیر ساخت های اقتصادی می باشد. از میان برداشتن موانع

بهره برداری بخش خصوصی از فرصت های پسا برجام می تواند کمک موثری در این زمینه باشد؛ اما

متأسفانه شاخص های کسب و کار بهبود قابل ملاحظه ایی ندارد و همچنان بخش خصوصی با مشکل

روبروست.



✓ افزایش میزان مالیات در بودجه با عنایت به رشد کم پایه مالیاتی، از محل افزایش مالیات فراهم خواهد شد که این خود باعث کاهش حاشیه سود تولید کننده و مانعی بر رشد است.

۲- یکی از نقاط قوت بودجه سال آینده را می توان توجه نسبی این بودجه به بخش کشاورزی و خصوصا افزایش اعتبارات آبیاری تحت فشار به حساب آورد. به طور کلی اعتبارات کشاورزی در این لایحه نسبت به سال گذشته ۱۷ درصد رشد کرده است. برای خرید تضمینی هم پیش‌بینی‌ها نسبت به سال جاری در بودجه سال آینده بهبود یافته است.

۳- دولت بودجه عمرانی را تا سقف ۶۲ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته است امکان تخصیص چنین رقمی با توجه به احتمال عدم تحقق درآمد دولت سخت و مشکل است. با عنایت به محدودیت منابع دولتی در کشور، توجه دولت به واگذاری طرح های نیمه تمام به بخش خصوصی در بودجه ۹۶ و اجرای پروژه های عمرانی با استفاده از توان بخش خصوصی راهکار مناسبی به نظر می رسد که در لایحه بودجه به آن توجه شده است. بخش خصوصی می تواند سرعت تکمیل پروژه های عمرانی را افزایش دهد. با جذب سرمایه های کارآمد خارجی و فعال کردن این بخش، کاهش هزینه مربوط به ساخت و نگهداری پروژه های عمرانی ممکن خواهد شد. یکی از چالش های دولت در انجام پروژه های عمرانی کمبود منابع است. ظاهرا تلاش شده بخشی از این کمبود منابع با در نظر گرفتن هزار میلیارد تومان برای پرداخت یارانه به تسهیلات بانکی که در اختیار بخش های مولد قرار می گیرد جبران شود. در حال حاضر بسیاری از پروژه های عمرانی ما به علت کمبود بودجه و منابع مالی نیمه کاره رها شده و در حال مستهلک شدن هستند، استفاده از توان بخش خصوصی برای به حرکت درآوردن موتور محرک این پروژه ها می تواند از حیث اشتغال نیز مفید باشد و منابع و سرمایه هایی را که در قالب طرح های نیمه تمام عمرانی قفل شده، آزاد کند.

۴- یکی از نقاط قوت لایحه بودجه سال آینده به داوری کارشناسان توجه به ظرفیت های بخش خصوصی، اصلاح نظام بانکی و همچنین سیاست دولت برای واگذاری طرح های نیمه تمام عمرانی به بخش خصوصی است. اگر شرایط واگذاری به درستی رعایت شود، می تواند کمک بزرگی به کشور کند، توسعه اشتغال و سرمایه گذاری در این لایحه از طریق افزایش سهم بخش خصوصی و جذب سرمایه در پروژه ها دنبال شده است و این سیاست را می توان سیاست برون نگر و مردمی کردن اقتصاد بر اساس سیاست های اقتصاد مقاومتی نامید. بر اساس این طرح، دولت طرح های نیمه تمامی که دارای توجیه اقتصادی هستند را انتخاب و به بانک های عامل معرفی خواهد کرد. با توجه به نوع طرح، حداقل ۲۰ درصد از منابع مورد نیاز برای اتمام طرح به عنوان آورده بخش خصوصی در نظر



گرفته می‌شود، ۲۵ درصد توسط صندوق توسعه ملی در بانک عامل سپرده‌گذاری خواهد شد و بقیه منابع مورد نیاز، در قالب تسهیلات بانکی، بسته مالی را تشکیل خواهد داد که به بخش خصوصی برای مشارکت معرفی خواهد شد. در صورت اجرای این طرح می‌توان شاهد رشد اقتصادی و تحقق طرح‌های عمرانی بود.

۵- بهای نفت در لایحه بودجه ۹۶ معادل ۵۵ دلار در نظر گرفته شده است. از آنجا که چشم‌انداز میان مدت قیمت‌های جهانی نفت به گونه‌ای است که انتظار نمی‌رود درآمدهای نفتی کشور در سال‌های آینده افزایش چشمگیری پیدا کند، با توجه به نامشخص بودن میزان تولید نفت اعضای اوپک و سایر کشورهای دارای ذخایر نفتی و احتمال سقوط قیمت نفت به دلیل رشد عرضه آن و جانشینی سایر منابع انرژی جای نفت به نظر می‌رسد بهای نفت در بودجه خوشبینانه پیش‌بینی شده است.

۶- طرح تحول سلامت، تحولاتی را در حوزه سلامت طی چند سال گذشته بوجود آورده و تا حدودی رضایت مردم را جلب کرده است. شاید موثرترین طریق برای پیشبرد چنین طرحی تامین مالی و تخصیص بودجه برای پیشبرد آن باشد این طرح در سال ۹۵ با تنگنای اعتباری مواجه و با عدم تحقق بودجه‌های اختصاص یافته روبرو بوده است. رقمی که برای طرح سلامت در بودجه ۹۶ در نظر گرفته شده است، با آنچه امروز هزینه‌های طرح سلامت را تشکیل می‌دهند، تناسبی ندارد مضاف بر اینکه تحقق همان بودجه تعیین شده نیز با علامت سوال همراه است.

۷- طبق بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه که از سوی رهبر معظم انقلاب ابلاغ شده است، از سال ۹۶ سهم صندوق توسعه ملی از محل فروش نفت ۳۰ درصد مشخص شده است و هر سال نیز باید دو واحد درصد به این رقم اضافه شود، این در حالی است که در لایحه بودجه ۹۶ سهم صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد در نظر گرفته شده این موضوع خلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه می‌باشد.

۸- از آنجا که هنوز برنامه ششم به تصویب نرسیده است، دستگاه‌ها برنامه‌های خود را بر پایه برنامه پنجم تنظیم کردند. از سوی دیگر، با توجه به اینکه لایحه برنامه ششم توسط دولت تنظیم شده و به مجلس تقدیم شده است، محور برنامه‌های بودجه بر اساس برنامه ششم توسعه تنظیم گردیده. به این ترتیب به نظر می‌رسد، بودجه سال ۹۶



تلفیقی از برنامه های ششم و پنجم توسعه باشد و در برخی از بندهای بودجه مشخص است که تطابق لازم بودجه ۹۶ با برنامه ششم به درستی رعایت نشده است.

۹- دولت در لایحه بودجه ۹۶ درآمد نفت را ۱۱۰ هزار میلیارد تومان، مالیات را ۱۱۲ هزار میلیارد تومان پیش بینی کرده است. میزان درآمد ناشی از نفت و مالیات در لایحه بودجه نزدیک به هم است. اتکای بودجه به درآمدهای مالیاتی مورد تایید تمام اقتصاددانان می باشد اما مساله ایی که مطرح است این است که این افزایش تامین بودجه از محل مالیات ها با ۹ درصد رشد نسبت به سال قبل به چه شکل انجام می پذیرد؟ پایه های مالیاتی گسترش می یابد یا میزان مالیات؟ در سال آتی وضعیت تولید کشور با توجه به شاخص ها مطمئنا ارتقا می یابد اما آنچه مسلم است رکود عمیق بر کشور است. با توجه به پیش بینی تورم تک رقمی در بودجه که خود مانعی بر رشد خواهد بود، شرایط اقتصادی در وضعیتی نیست که پایه مالیاتی به میزان پیش بینی شده افزایش یابد. بنابراین میزان مالیات افزایش پیدا خواهد کرد و این به ضرر مالیات دهندگان است که عمده آنها صنعت گران هستند. اگر به بخش های شفاف اقتصادی که مالیات خود را درست و به موقع پرداخت می کنند فشار وارد شود بخش صنعت و مولد کشور دچار مشکل می شود و این خود به رکود موجود دامن میزند و تولید را کاهش می دهد. یکی از مهم ترین انتظارات کارشناسی از لایحه سنواتی بودجه این است که هر سال تعداد قابل توجهی به پایه های مالیاتی اضافه کند و مهمتر اینکه فرار مالیاتی را کاهش دهد و بخش هایی از جامعه را که از پرداخت های مالیات خودداری می کنند شناسایی کند.

۱۰- برای بودجه جاری کشور ۲۳۶ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که در مقایسه با سال ۹۵ حدود ۱۰/۶ درصد رشد داشته است. اعتبارات عمرانی ۶۲/۷ هزار میلیارد تومان و یک سوم بودجه جاری در نظر گرفته شده است روند صعودی اختصاص اعتبارات برای هزینه های جاری به افزایش اندازه دولت می انجامد در حالی که بنا بر برنامه های توسعه و اصل ۴۴ قانون اساسی هر ساله بایستی اندازه دولت کوچک تر شود. از طرفی دیگر اختصاص بودجه به اعتبارات عمرانی ابزاری برای ایفای نقش دولت در امور توسعه ای است و یکی از نواقص لایحه را می توان در عدم تناسب بودجه عمرانی با نیاز کشور دید. مطالعه سنوات گذشته نشان می دهد که زمانی که بودجه با کسری مواجه بوده است، اولویت اختصاص منابع به بودجه عمرانی بوده و عملا طرح های عمرانی در حاشیه قرار گرفته است و با عدم تحقق مواجه بوده است. تخصیص عمده منابع دولت به هزینه های جاری باعث افزایش تصدی گری دولت خواهد شد و مانعی بر رشد بخش خصوصی در اقتصاد است.



۱۱- نرخ ارز در لایحه بودجه ۳۳۰۰ تومان در نظر گرفته شده است. بر اساس برنامه دولت برای یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۹۵، مبنای نرخ ارز واحد در بودجه سال ۱۳۹۶ باید در نظر گرفته شود. دولت باید ضمن تطبیق نرخ دولتی با نرخ بازار و حفظ ثبات در اقتصاد کشور، رقابت پذیری بنگاه‌های داخلی در بازارهای بین‌المللی را حفظ و تقویت کند. با توجه به نرخ بازار کنونی ارزش قیمت ۳۳۰۰ دارای ابهاماتی است. هرچند این قیمت علامت خوبی برای اقتصاد کشور قلمداد می‌شود، اما می‌تواند با توجه به کسری وسیع تراز عملیاتی مورد سوال باشد. تفاوت نرخ ارز پیش‌بینی شده با نرخ بازار می‌تواند به عنوان درآمد خارج از بودجه برای دولت باشد که به افزایش درآمدهای دولت منجر می‌شود و در مصارف بودجه به کار برده نمی‌شود.

۱۲- هدف‌گذاری رشد اقتصادی ۷/۷ درصدی بدون توجه ویژه به بخش‌های صنعتی و مولد اقتصاد کشور محقق نمی‌شود. در حال حاضر ما به رشد پایدار و مولد نیاز داریم و این رشد پایدار و مولد از طریق افزایش فروش نفت به دست نمی‌آید، بنابراین در کنار این جهت‌گیری رشدی، باید بخش‌های صنعتی هم از ردیف بودجه‌ای متناسب و ویژه برخوردار می‌شدند که در لایحه مشاهده نمی‌شود و انتظار می‌رفت دولت با استفاده از تجارب کشورهای مختلف در دوره رکود از بودجه سالانه به عنوان ابزاری برای مقابله با این پدیده با اختصاص بند و تبصره‌های ویژه صنعت در قانون بودجه استفاده کند.

۱۳- بودجه ۴۸ هزار میلیاردی در نظر گرفته شده برای پرداخت یارانه‌های نقدی از نقاط ضعف لایحه بودجه ۹۶ است. با توجه به مخالفت جدی بسیاری از اعضای دولت هنگام تصویب پرداخت یارانه‌ها، انتظار می‌رفت در دولت فعلی روند اصلاحی پیش‌گرفته شود. نبود نشانه‌هایی برای اصلاح نظام پرداخت در بودجه و عمل به منوال قدیم یکی از بزرگترین نقص‌های لایحه می‌باشد. زیرا ادامه روند پرداخت‌ها نه تنها ضریب جینی را بهبود نمی‌بخشد بلکه باعث افزایش تورم در جامعه شده و این مساله با رشد پیش‌بینی شده در بودجه منافات دارد. مهم‌ترین اقدام برای اصلاح این روند حذف یارانه ثروتمندان است.

۱۴- درآمدهای نفتی پیش‌بینی شده در بودجه ۱۱۰ هزار میلیارد تومان است. عدم کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی در بودجه‌های سالانه یکی از نقاط ضعف بودجه است. این در حالی است که باید هر ساله بخشی از وابستگی کم شود، که این اتفاق نیفتاده است و این مساله در تضاد با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است. افزایش پایه‌های مالیاتی و تلاش در جهت کاهش فرار مالیاتی می‌تواند بهترین جایگزین درآمدهای نفتی باشد.

۱۵- یکی از بخش‌هایی مهم در اقتصاد ایران که ظرفیت جایگزینی نفت را دارد، بخش معدن است اما بخش معدن در لایحه بودجه سال ۹۶ آنطور که شایسته است مورد توجه قرار نگرفته است. علاوه بر این با توجه به



کاهش قیمت بسیاری از مواد معدنی در بازارهای جهانی و رکود اقتصادی تحقق رقم تعیین شده برای بهره مالکانه با ابهام روبروست این مشکل در بودجه سنوات قبل نیز وجود داشت و در سالهای قبل نیز بهره مالکانه تعیین شده، قابل وصول نبود.

۱۶- بر اساس برنامه ششم در انتهای برنامه، میزان ورود گردشگر و درآمد حاصل از ورود گردشگر خارجی به کشور باید به ۵ برابر افزایش یابد و این مهم مستلزم توجه خاص به زیربناها برای صنعت گردشگری و ارائه تسهیلات ارزان برای بخش خصوصی و ساختن هتل و بعضی از اماکن تفریحی و .. است. که در لایحه آنتور که باید مورد توجه قرار نگرفته است.

۱۷- یکی از نقاط مثبت لایحه بودجه تاکید و تصریح بر «توسعه بازار بدهی» است. این ابزار می تواند در کنار درآمدهای نفتی و مالیاتی به عنوان منبع بودجه تعریف شود. توسعه بازار بدهی در سال آتی، علاوه بر افزایش شفافیت مالی دولت می تواند کاهش فشار دولت بر منابع نظام بانکی را به همراه داشته باشد؛ با صفر شدن ریسک اوراق بهادار دولتی این اوراق در بازار سرمایه بدون ریسک ارزیابی شده و زمینه برای توسعه بازار بدهی فراهم می شود.

۱۸- بدهی های دولت به سیستم بانکی و بخش خصوصی و پیمانکاران نزدیک به ۵۵۰ هزار میلیارد تومان است که باید با ابزارهای مختلف پرداخت شوند. رقمی که در بودجه برای پرداخت بدهی های دولت وجود دارد، کمتر از این میزان است. از سوی دیگر یکی از مهم ترین تعهدات دولت نیز همان اوراقی است که در سال های ۹۴ و ۹۵ منتشر شده است، بخشی از این اوراق در سال ۹۶ سررسید خواهد شد. چنانچه دولت پایبندی به بازپرداخت به موقع بدهی های سررسید شده را نداشته باشد، پوشش بدهی ها در قالب اوراق جدید تنها موجب سنگین شدن تعهدات شده و باعث بی اعتمادی بخش خصوصی خواهد شد. دوباره سیستم بانکی مجبور است به نیابت از دولت، این تعهدات را به عهده بگیرد و اسیر تعهدات اوراق مربوط به دولت شده و دیگر امکان تامین منابع برای واحدهای تولیدی وجود نداشته باشد.