

بسمه تعالی

بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۶

مقدمه

اقتصاد کشور شرایط بسیار دشواری را در سال ۱۳۹۴ پشت سر گذاشت. شوک شدید و بی سابقه‌ی قیمت نفت که منجر به کاهش بیش از ۴۰ درصدی درآمدهای نفتی کشور نسبت به سال ۱۳۹۳ شد، در کنار مشکلات ناشی از تحریم و عدم اطمینان‌های مرتبط با مذاکرات هسته‌ای و عدم قطعیت‌های دوره‌ی توافق تا اجرای برجام، سبب شد تا مدیریت اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۴ بسیار دشوار و پیچیده باشد.

با این حال، به دلیل اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، تدابیر اتخاذ شده از سوی دولت و همراهی و صبوری مردم شریف ایران، این تکانه‌ی بزرگ نفتی که بزرگتر از شوک سال ۱۳۹۱ بود، نتوانست آسیبی به ثبات اقتصادی کشور وارد نماید و روند کاهنده‌ی نرخ تورم به طور مستمر در این سال تداوم پیدا کرد. در کنار این دستاورد، اثرات منفی تکانه‌ی کاهش قیمت نفت بر رشد اقتصادی کشور نیز تا حد زیادی کنترل شد.

مدیریت موفق اقتصاد کشور در مواجهه با این شوک بزرگ و حفظ ثبات اقتصاد کلان، این امکان را فراهم کرد تا اجرای برجام بتواند از ابتدای سال ۱۳۹۵ بتدریج اثر خود را بر بخش واقعی اقتصاد کشور نمایان سازد بگونه‌ای که از ابتدای سال تا به امروز شاهد روند افزایش تولید در بخش‌های مختلف اقتصاد کشور هستیم و این نویدبخش رشد بالای اقتصادی در سال جاری است. به علاوه، در کنار تحرک کسب و کار و تولید از ابتدای سال، در بهار امسال تورم تک‌رقمی تحقق یافت که این خود دستاوردی بزرگ محسوب می‌شود.

بر این اساس رسالت بودجه‌ی دولت در سال ۱۳۹۶، حفظ ثبات اقتصادی کشور و تثبیت دستاورد کاهش تورم، در کنار کمک به شتاب‌گیری روند رو به رشد تولید ملی و افزایش نرخ رشد اقتصادی در جهت تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و برنامه‌ی ششم توسعه است. با توجه به شرایط اقتصادی کشور و چشم‌انداز سال آینده، جهت‌گیری‌های اصلی بودجه‌ی سال ۱۳۹۶ که لازم است در تنظیم لایحه بودجه مورد توجه دقیق دستگاه‌های اجرایی، به ویژه سازمان برنامه و بودجه، قرار گیرد به شرح زیر است.

۱. کاهش کسری تراز عملیاتی بودجه

افت شدید قیمت نفت در سال ۱۳۹۴، دولت را با شرایط ویژه‌ای از جهت تامین منابع مواجه ساخت، به گونه‌ای که درآمدهای حقیقی نفت در بودجه سال ۱۳۹۴ پایین‌ترین میزان درآمد نفتی در بودجه از ابتدای دهه‌ی هشتاد بود. افزایش تولید و صادرات نفت در پسابرجام، اگرچه از شدت اثر کاهش قیمت نفت کاسته است، اما همچنان بودجه را از جهت تامین منابع در تنگنا قرار داده است. با این حال، در صورتی که تدابیر لازم در دستگاه‌های ذی‌ربط اندیشیده شود، این تهدید می‌تواند به یک فرصت تاریخی برای کاهش وابستگی بودجه به نفت و حرکت در جهت دستیابی به هدف حذف کسری تراز عملیاتی بودجه تبدیل شود.

تحقق این هدف، دو الزام جدی را برای بودجه‌ی سال ۱۳۹۶ دیکته می‌کند. اول، دستگاه‌های اجرایی باید تلاش حداکثری برای افزایش بهره‌وری و صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، در راستای اجرای بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی داشته باشند. دوم، در راستای اجرای بند ۱۷ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، تمام دستگاه‌های اجرایی باید برای افزایش درآمدهای پایدار بودجه‌ی عمومی در حیطه‌ی وظایف خود چاره‌اندیشی نموده و در صورت لزوم، پیشنهادهای خود را به سازمان

برنامه و بودجه ارائه نمایند. از آنجا که چشم‌انداز میان‌مدت قیمت‌های جهانی نفت به گونه‌ای است که انتظار نباید داشت که درآمدهای نفتی کشور در سال‌های آینده افزایش چشمگیری پیدا کند، لذا اصلاحات بنیادی و عمیق در ساختار منابع و مصارف دولت یک الزام گریزناپذیر است که باید از بودجه سال ۱۳۹۶ آغاز شود.

از آنجا که کسری منابع بودجه و تامین آن از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، عامل اصلی ایجاد تورم دورقمی و مزمن در اقتصاد ایران طی دهه‌های اخیر بوده است، حفظ دستاورد تورم تک‌رقمی که در سال ۱۳۹۵ حاصل شد، نیازمند انضباط مالی و پولی در سال جاری و استمرار آن در سال ۱۳۹۶ است. در راستای تحقق این هدف مهم، بودجه سال ۱۳۹۶ باید بدون وابستگی مستقیم یا غیرمستقیم به منابع بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تنظیم شود. با توجه به اینکه نسبت کسری تراز عملیاتی بودجه به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۴ معادل ۵ درصد بوده است، بودجه‌ی سال ۱۳۹۶ باید به گونه‌ای تنظیم شود که این نسبت از ۴ درصد تجاوز نکند. علاوه بر این، میزان منابع و مصارف نقدی بودجه باید از منابع و مصارف تعهدی تفکیک شده و تراز بودجه در هر دو سطح نقدی و تعهدی برقرار باشد. سازمان برنامه و بودجه موظف به برنامه‌ریزی برای تحقق این هدف می‌باشد.

۲. استمرار برنامه‌ی تجدید ساختار و توسعه‌ی بازار بدهی‌های دولت

دولت به منظور کاهش وابستگی به منابع نظام بانکی در تامین منابع مالی مورد نیاز خود، از سال ۱۳۹۳ ابزار تامین مالی از طریق بازار بدهی را فعال کرد. توسعه‌ی این ابزار شفافیت بیشتر عملیات مالی و کاهش فشار دولت بر منابع نظام بانکی را به همراه خواهد داشت. همچنین در سال ۱۳۹۵، دولت در قالب اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۵ در جهت تجدید ساختار و بازسازی برای بدهی

دولت به بانک‌ها گام نخست را برداشته است. در سال ۱۳۹۶، باید گام‌های بعدی برای تجدید ساختار مابقی بدهی دولت به بانک‌ها و سایر تعهدات دولت با اولویت بازنشستگان و صندوق‌های بازنشستگی برداشته شود. سازمان برنامه و بودجه موظف است در تنظیم بودجه‌ی سال ۱۳۹۶ به گونه‌ای برنامه‌ریزی نماید تا اوراق بهادار دولتی در بازار سرمایه بدون ریسک ارزیابی شوند. به این منظور، بودجه سال ۱۳۹۶ باید حاوی برنامه‌ای شفاف و مشخص برای مدیریت بدهی‌های دولت باشد و منابع مورد نیاز برای پرداخت سود و اصل تمامی تعهدات دولت که در سال ۱۳۹۶ سررسید خواهند شد، به صورت کاملاً شفاف در بودجه درج شود.

۳. تدوین بودجه بر مبنای نرخ ارز واحد

بر اساس برنامه دولت برای یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۹۵، بودجه سال ۱۳۹۶ باید بر مبنای نرخ ارز واحد تدوین شود. به این منظور، لازم است نرخ ارز در سال آتی به گونه‌ای مدیریت شود که ضمن حفظ ثبات اقتصادی، رقابت‌پذیری بنگاه‌های داخلی در بازارهای داخلی و خارجی حفظ و تقویت شود.

۴. بهره‌برداری اهرمی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و جلب مشارکت بخش

خصوصی

تحقق اهداف رشد اقتصادی در سال‌های پیش‌رو در گرو حجم قابل توجه سرمایه‌گذاری در کشور طی سال‌های آینده است. با توجه به محدودیت منابع بودجه در سال ۱۳۹۵ و پیش‌بینی سطح درآمدها در سال ۱۳۹۶، منابع در اختیار برای تامین اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محدود خواهد بود. با این وصف، شیوه‌ی سنتی بهره‌برداری از اعتبارات عمرانی قادر به پاسخ‌گویی

به نیازهای سرمایه‌گذاری کشور نخواهد بود. بنابراین، سازمان برنامه و بودجه موظف است با هدف بهره‌برداری اهرمی از منابع کمیاب بودجه‌ی عمومی، به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی نماید که اولاً، طرح‌های نیمه تمام که دارای توجیه اقتصادی هستند به بخش خصوصی واگذار شود. ثانیاً، کلیه طرح‌هایی که امکان جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در قالب مشارکت با بخش دولتی دارند، در چارچوب‌های قراردادی مشخص فعال شوند. لذا، سازمان برنامه و بودجه موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرائی لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۹۶ را به‌گونه‌ای تنظیم نماید که حداقل به میزان منابع اعتبارات عمرانی دولت، از منابع بخش خصوصی برای تکمیل طرح‌های نیمه تمام بهره‌برداری شود.

۵. استفاده از ظرفیت‌های ایجادشده در پسابرجام

با اجرایی شدن برجام و امکان بهره‌برداری بیشتر از فرصت‌های بین‌المللی، اقتصاد کشور وارد دوره‌ی جدیدی شده است. در شرایط جدید، امکان استفاده هرچه بیشتر از فرصت‌های موجود در اقتصاد جهانی در حوزه‌های بازار، فن‌آوری، و سرمایه به وجود آمده است. بودجه کشور در سال ۱۳۹۶ باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که موانع بهره‌برداری بخش خصوصی از فرصت‌های پسابرجام به سرعت رفع شده و بخش دولتی نیز در حوزه‌های حاکمیتی و حوزه‌هایی که امکان حضور بخش خصوصی وجود ندارد، استفاده‌ی بهینه‌ای از این فرصت‌ها به عمل آورد. تشویق و توسعه پرشتاب صادرات غیرنفتی و تولید صادرات گرا، سرمایه‌گذاری مشترک در طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و استفاده از ظرفیت‌های بین‌المللی برای حل مشکلات زیست محیطی و آب و تامین مالی پروژه‌های دارای توجیه اقتصادی از منابع خارجی از جمله محورهای است که باید در بودجه سال ۱۳۹۶ مدنظر قرار گیرد.

۶. حفظ و گسترش سطح خدمات عمومی

یکی دیگر از اولویتهای مهم بودجه سال آینده، گسترش و بهبود کیفیت ارائه خدمات عمومی دولت بویژه در حوزههای آموزش، بهداشت و درمان و دفاع و امنیت است. لذا ضروری است تا دستگاههای ذیربط، افزایش کارایی در زمینه ارائه خدمات را مد نظر قرار دهند؛ در این زمینه بر حفظ دستاوردهای دولت در زمینه ارائه خدمات بهداشتی و درمانی تاکید می‌گردد. به علاوه، توزیع مخارج بهداشت، درمان و آموزش در سطح کشور باید با اولویت مناطق محروم صورت پذیرد.