

نبت: ۸۶۰
بهمن ماه ۱۴۰۱
دوره یازدهم - سال سوم
مسلسل: ۱۸۶۹۰

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱): کلیات بودجه و محورهای تصمیم‌گیری





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۶۹۰

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱): کلیات بودجه و محورهای تصمیم‌گیری

نام دفاتر: مطالعات بخش عمومی، مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدحسین معماریان، مرتضی کیانی، مجتبی اسلامیان، محمدحسین عزیزیان، سعید جعفری، سیدمحمدامین اخوت علویان، میثم خسروی، محمدرضا عبدالهی، محمد مهدی جعفری

همکاران: مهدی دارابی، علی افضلی، محمدحسین مرادی، حبیب الله ظفریان، سعید شجاعی، مهتاب قراخانلو، علی‌رضا صدیقی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سید مهدی حسینی دولت آبادی

مدیر مطالعه: سیدعباس پرهیزکاری

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه کلیدی:

۱. کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. شرایط اقتصاد کلان و سیاست مالی دولت
۵	۲. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۸	۳. پیش‌بینی عدم تحقق منابع و مصارف غیرقابل اجتناب خارج از سقف بودجه
۱۰	۴. محورهای اساسی لایحه بودجه ۱۴۰۲
۱۰	۴-۱. سرمایه‌گذاری دولت
۱۱	۴-۲. اعتبارات هزینه‌ای
۱۲	۴-۳. درآمدهای مالیاتی
۱۴	۴-۴. کسری تراز عملیاتی
۱۵	۴-۵. وابستگی بودجه به نفت
۱۶	۴-۶. صندوق‌های بازنشستگی
۱۷	۴-۷. منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها
۱۸	۵. نقش اوراق بدهی در تأمین مالی
۲۰	۶. جامعیت بودجه و لزوم تأدیه تعهدات عمومی دولت
۲۱	۷. نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۲۳	۸. محورهای مهم نیازمند توجه در پیشبرد لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۲۳	۸-۱. بهینه‌سازی مصرف سوخت
۲۴	۸-۲. توجه به اصلاح ناترازی بانکها و عوامل موجد آن
۲۵	۸-۳. مولدسازی دارایی‌های دولت
۲۶	۸-۴. خصوصی‌سازی
۲۶	۸-۵. پیشبرد اصلاحات نظام مالیاتی براساس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه
۲۶	۸-۶. توجه به سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه ثابت
۲۷	۸-۷. ارتقای جایگاه قانون بودجه و تقویت نظارت مجلس
۲۸	۸-۸. هوشمندسازی و حکمرانی مبتنی بر اطلاعات
۲۸	۸-۹. مسئله تولید و اشتغال موضوع بند «الف» تبصره «۱۸»
۳۰	۸-۱۰. نرخ ارز در لایحه بودجه ۱۴۰۲
۳۱	۹. لزوم تدوین بسته جامع برای مهار تورم هم‌زمان با مدیریت حجم کسری بودجه
۳۳	جمع‌بندی

فهرست نمودارها

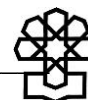
- ۴ نمودار ۱. تشکیل سرمایه ثابت خالص ۱۴۰۱-۱۳۸۳ (قیمت ثابت سال ۱۳۹۰- میلیارد ریال).....
- ۱۱ نمودار ۲. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به مصارف عمومی (درصد).....
- ۱۲ نمودار ۳. روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت (درصد).....
- ۱۳ نمودار ۴. نسبت درآمدهای مالیاتی به منابع عمومی دولت (درصد).....
- ۱۳ نمودار ۵. مقایسه نرخ تورم با میزان افزایش درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه سالیانه (درصد).....
- ۱۴ نمودار ۶. روند نسبت کسری تراز عملیاتی مصوب و تحقق‌یافته به کل بودجه عمومی در قوانین بودجه.....
- ۱۵ نمودار ۷. نسبت منابع نفتی به منابع عمومی دولت.....
- ۱۷ نمودار ۸. وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی.....
- ۱۹ نمودار ۹. حجم انتشار اوراق بدهی به منظور تأمین منابع عمومی دولت (محور سمت راست درصد، محور سمت چپ هزارمیلیارد تومان).....
- ۱۹ نمودار ۱۰. میزان بازپرداخت اصل و سود اوراق مالی (هزار میلیارد تومان).....
- ۲۱ نمودار ۱۱. تصویر تعهدات دولت در سال ۱۴۰۲.....
- ۲۵ نمودار ۱۲. وضعیت فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت (هزار میلیارد تومان).....
- ۳۲ نمودار ۱۳. نسبت کفایت سرمایه در پایان سال ۱۴۰۰ (درصد).....
- ۳۳ نمودار ۱۴. نسبت مطالبات غیرجاری در پایان سال ۱۴۰۰ (درصد).....

فهرست جداول

- ۴ جدول ۱. رشد ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۴۰۰ و پیش‌بینی سال ۱۴۰۱.....
- ۶ جدول ۲. منابع عمومی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و میزان رشد آن نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱.....
- ۷ جدول ۳. مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و میزان رشد آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد ریال).....
- ۸ جدول ۴. کسری احتمالی براساس برآورد از میزان تحقق منابع بودجه در سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان).....
- ۹ جدول ۵. برخی از تکالیف ایجادکننده بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی.....
- ۱۲ جدول ۶. برآورد حداقل هزینه‌های دارای ماهیت مستمر با عناوین مشخص در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....
- ۱۶ جدول ۷. سناریوهای فروض در نظر گرفته شده برای منابع نفت و گاز.....

فهرست تصاویر

- ۶ تصویر ۱. ارقام کلان بودجه کل کشور (ارقام به هزار میلیارد تومان).....
- ۱۸ تصویر ۲. منابع و مصارف تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.....
- ۲۷ تصویر ۳. اعتبارات تملک سرمایه‌ای پرداخت شده تا پایان دی‌ماه به تفکیک نوع اعتبارات.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱): کلیات بودجه و محورهای تصمیم‌گیری

چکیده

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه در سال ۱۴۰۱ حدود ۵۵ درصد رشد کرده است. مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ سرفصل درآمدها به‌عنوان منبع پایدار تأمین مالی دولت، نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱ حدود ۵۶ درصد رشد کرده است.

منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (صادرات نفت و فروش اموال) نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ حدود ۳۷ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۹۷ درصد رشد داشته است. بخشی از این افزایش ناشی از بیش‌برآوردی منابع حاصل از نفت و فروش اموال دولتی است.

سرفصل هزینه‌های دولت با رشد ۴۵ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به ۱۴۵۴ هزار میلیارد تومان رسیده است. از مهم‌ترین دلایل این افزایش رشد ۲۰ درصدی پرداختی کارکنان و بازنشستگان دولت در سال ۱۴۰۲ و رشد بیش از ۱۰ درصدی و سایر فوق‌العاده‌ها در لایحه ترمیم حقوق نیمه دوم سال ۱۴۰۱ و انتقال بخشی از مصارف جدول هدفمندسازی یارانه‌ها به مصارف عمومی است.

همچنین با توجه به افزایش میزان انتشار اوراق بدهی در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، اعتبار اختصاص‌یافته به بازپرداخت تعهدات دولت (که بخش عمده آن بازپرداخت اوراق سررسید شده است) با رشد ۴۸ درصدی همراه بوده است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی) نیز نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش ۲۶ درصدی و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱ بیش از ۹۰ درصد افزایش داشته است. دلیل اصلی این اختلاف پرداخت کمتر از مصوب مخارج عمرانی به دلیل عدم تحقق بخشی از منابع عمومی دولت در سال ۱۴۰۱ است.

نسبت کسری تراز عملیاتی از بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (معادل ۲۴- درصد) نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش یافته (بدترشده) است. ولی همچنان این نسبت در مقایسه با بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ مقدار کمتری است. البته نسبت کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به پیش‌بینی عملکرد این نسبت در سال ۱۴۰۱ کاهش یافته (بهبترشده) است.

در کنار مقایسه و تبیین ارقام بودجه سال ۱۴۰۲ موضوع مهم شفافیت و جامعیت بودجه نیز باید مدنظر قرار گیرد. برای افزایش شفافیت و جامعیت بودجه و در راستای سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه لازم است تا منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در تبصره «۱۴»، منابع و مصارف بند «ی» تبصره «۱» برای تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های محرومیت‌زدایی و طرح‌های پیشران، بار مالی خرید تضمینی گندم و تأمین برق و آب که در واقع یارانه پرداختی دولت به این سه کالا بوده و بخشی از آن از طریق استقراض شرکت‌های دولتی از شبکه بانکی یا عدم پرداخت مطالبات بخش

خصوصی تأمین می‌شود و نیز تعهدات سالیانه دولت به سازمان تأمین اجتماعی به صورت کامل در سقف منابع و مصارف عمومی منعکس شده و منابع لازم برای پرداخت آنها پیش‌بینی شود.

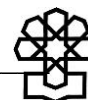
علاوه بر این نکته بسیار مهم که فقدان آن عملاً فلسفه بودجه‌ریزی و تصویب بودجه در مجلس را زیر سوال می‌برد، مهم‌ترین مواردی که در بررسی و اصلاح لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ باید در نظر گرفته شود و راهبرد صحیح و منابع لازم برای آن در نظر گرفته شود عبارتند از: ۱. بهینه‌سازی مصرف سوخت و بازپرداخت تعهدات دولت ذیل ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید، ۲. مولدسازی دارایی‌های (اراضی) و املاک دولت، ۳- تمهیداتی برای کنترل وجیران ناترازی شبکه بانکی، ۳. تقویت منابع سرمایه‌گذاری های راهبردی موثر بر رشد اقتصادی، ۴. اصلاح ساز و کار تبصره (۱۸) با موضوع اشتغال و تولید، ۵. ساماندهی، شفافیت و قاعده‌مند نمودن تخصیص بودجه و ۶. بازگرداندن احکام تنظیمی حذف شده از لایحه نظیر شرکت‌های دولتی، سود سپرده، شفافیت تسهیلات و... اشاره کرد.

مقدمه

بودجه مهم‌ترین سند حکمرانی مالی بخش عمومی کشور در سال است. بودجه یک سند خط‌مشی مرکزی حاکمیت است که باید نشان دهد دولت چگونه اهداف سالیانه خود را اولویت‌بندی می‌کند. در یک نگاه کلان ماهیت بودجه مجوز دخل برای تأمین مالی وظایف و مأموریت‌های دولت است. در سال‌های اخیر در سند بودجه اثری از وظایف و مأموریت‌های دولت و حتی اولویت‌بندی اهداف سالانه نیست. در بسیاری از کشورها دولت پیش و یا همراه سند بودجه سند برنامه سالیانه دولت را برای تبیین مأموریت‌ها و اولویت‌های تعیین شده سال پیش‌رو به تفکیک دستگاه‌های دولتی منتشر یا برای بررسی و تصویب به مجلس ارسال می‌کند. در این صورت سند بودجه به گونه‌ای تدوین می‌شود که ارتباط مشخصی با مأموریت‌ها و اولویت‌های دولت در سال پیش‌رو داشته باشد. به عبارت ساده‌تر بودجه به صورت برنامه‌محور تنظیم می‌شود که براساس آن مشخص است هر دستگاه در سال پیش‌رو چه میزان اعتبار برای انجام چه وظیفه‌ای دریافت می‌کند. در انتهای سال مالی نیز دستگاه باید به نسبت بودجه دریافتی پاسخگوی پیشبرد برنامه‌های تعیین شده باشد. از این رو نظارت عملکردی در این نوع بودجه‌ریزی برای دولت و مجلس ممکن است.

هرچند در ایران به دلیل افزایش سهم مخارج غیرقابل برنامه‌ریزی در سال‌های اخیر برنامه محور کردن بودجه با دشواری‌هایی همراه است ولی باید توجه داشت که تنها در این صورت است که می‌توان از بودجه بی‌هدف فاصله گرفت و کارایی مخارج دولت را افزایش داد. بدین منظور می‌توان گام‌های مشخصی را برای حرکت از بودجه افزایشی و دستگاه‌محور به بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه طراحی و اجرا کرد. در ابتدای مسیر دستگاه‌هایی که سهم بودجه قابل برنامه‌ریزی آنها بیشتر است می‌توانند برای شروع این کار گزینه مناسبی باشند.

در سال‌های اخیر و پس از اعمال تحریم‌های ظالمانه ایالات متحده آمریکا، در کنار فقدان برنامه و جهت‌گیری چالش دیگری به نام تأمین مالی نیز گریبانگیر بودجه کشور شده است. به عبارت ساده‌تر حتی اگر وظایف و مأموریت‌های دولت در هر سال مشخص و تعریف شده باشد منابع لازم برای اجرای آن وجود ندارد. در پاسخ به این مسئله رویکرد بودجه عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ پوشش این شکاف از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی



و پایه پولی بانک مرکزی بوده است و در عمل تحول خاصی در حوزه مالیات‌ستانی و یا درآمدزایی از دارایی‌های دولتی رخ نداد. این مسئله باعث شد تا علاوه بر اینکه سیاست‌های مالی دولت نقش لازم خود را در اقتصاد ایفا نکرد، آسیب‌هایی از محل مشکلات بودجه عمومی به فضای اقتصادی کشور نیز وارد شود.

در دو سال اخیر تلاش‌هایی برای اصلاح نظام مالیات‌ستانی انجام گرفته است که منجر به افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از بودجه عمومی شد. ولی همچنان تا وضع مطلوب فاصله زیادی برقرار است. البته باید توجه داشت که لازمه افزایش درآمدهای مالیاتی دولت و تأمین مالی سهم بزرگ‌تری از وظایف از این محل، افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت و دستگاه‌های اجرایی و ارتقای کارایی مخارج انجام شده است. به عبارت دیگر باید حرکت به سمت بودجه شفاف و برنامه‌محور برای پاسخگو کردن دولت به موازات افزایش سهم مالیات از منابع عمومی دنبال شود.

در کنار موارد فوق ظرفیت خلق ارزش از اموال و دارایی‌های دولتی به خصوص زمین‌های عمومی سرمایه‌ای است که همچنان مورد غفلت قرار گرفته است و به خصوص در شرایط رکود اقتصادی و نیاز به دارایی برای حفظ سرمایه این مهم می‌تواند راهگشا باشد.

۱. شرایط اقتصاد کلان و سیاست مالی دولت

با تخلیه نسبی اثرات تحریم‌ها و شیوع ویروس کرونا که در سال‌های اخیر بر اقتصاد کشور تحمیل شده بود، سال ۱۴۰۰ از منظر اثرپذیری از شوک‌های بیرونی نسبتاً با ثبات بوده و اقتصاد در مسیر بازیابی اثرات ناشی از شوک‌ها قرار داشت. رشد اقتصادی مثبت، افزایش خالص اشتغال و کاهش ۰٫۹ واحد درصدی نرخ فقر تا حدی گویای بهبود شرایط و گذر از شوک‌های بیرونی وارد شده بر اقتصاد در سال‌های پیش می‌باشد. با این حال تداوم نرخ‌های تورم بالا که از ابتدای سال ۱۳۹۷ آغاز شده بود در کنار رشد منفی سرمایه‌گذاری نشان از عدم تعادل‌های جدی در اقتصاد کلان دارد.

رشد اقتصادی: براساس اعلام بانک مرکزی اقتصاد ایران در سال ۱۴۰۰ رشد ۴/۴ درصدی را تجربه نمود که البته بخش مهمی از آن ناشی از رشد ۶/۵ درصدی بخش خدمات در نتیجه کاهش آثار شیوع ویروس کرونا بود. بخش حقیقی اقتصاد کشور متأثر از عوامل مختلفی مثل اثر سیاست‌های انقباضی بانک‌های مرکزی دنیا بر کاهش تقاضا و قیمت کالاهای صادراتی کشور، اثر حذف ارز ترجیحی بر صنایع غذایی و بخش کشاورزی و اثر منفی قطعی برق و گاز بر بخش صنعت و خدمات بخش حقیقی اقتصاد ایران را متأثر نموده‌اند. براساس آخرین شواهد از عملکرد اقتصاد ایران در شش ماهه اول سال ۱۴۰۱ و روندهای قابل تحلیل تا پایان سال، در نهایت پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۱ رشد اقتصادی ایران حدود ۳/۱ درصد باشد؛ این میزان برای رشد بدون نفت ۲/۸ درصد است. صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز در آخرین گزارش‌های خود رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۲۲ را به ترتیب ۳ و ۳/۳ درصد پیش‌بینی کرده‌اند.

جدول ۱. رشد ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی در سال ۱۴۰۰ و پیش‌بینی سال ۱۴۰۱

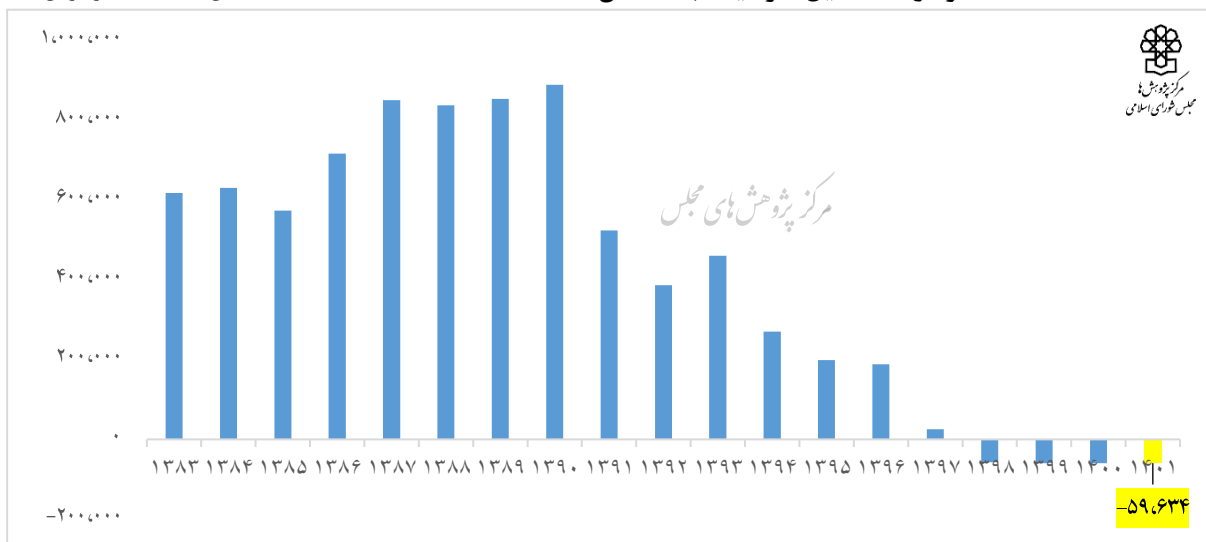
شرح	۱۴۰۰	۱۴۰۱
کشاورزی	-۲/۶	۰/۵
نفت	۱۰/۱	۶/۸
صنعت	۳/۳	۶
ساختمان	-۶/۹	۱
خدمات	۶/۵	۲/۶
تولید ناخالص داخلی	۴/۴	۳/۱
تولید ناخالص داخلی بدون نفت	۳/۹	۲/۸

مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی، بخش‌های قبلی گزارش و محاسبات تحقیق.

تشکیل سرمایه ثابت خالص: پس از کسر استهلاک سرمایه‌های ثابت از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، تشکیل سرمایه ثابت خالص به دست می‌آید که مطابق نمودار زیر از سال ۱۳۹۰ پس از اعمال تحریم‌ها وارد روند نزولی شده است و هم‌چنین از سال ۱۳۹۸ به بعد منفی شده است. هر چند بر اساس اعلام بانک مرکزی، نرخ تشکیل سرمایه در شش ماهه نخست سال ۱۴۰۱ بیش از ۳ درصد بوده است با این حال براساس روندهای قابل پیش‌بینی تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و استهلاک، تشکیل سرمایه ثابت خالص برای سال ۱۴۰۱ نیز منفی برآورد می‌گردد. ایجاد زمینه برای سرمایه گذاری بخش خصوصی از طریق ثبات اقتصاد کلان در کنار نقش موثر دولت در بکار گیری منابع موجود برای سرمایه گذاری دولتی می‌تواند در این زمینه تا حدی راهگشا باشد.

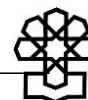
(قیمت ثابت سال ۱۳۹۰- میلیارد ریال)

نمودار ۱. تشکیل سرمایه ثابت خالص ۱۴۰۱-۱۳۸۳



مأخذ: بانک مرکزی- آمار سال ۱۴۰۱ پیش‌بینی است.

تورم: تورم از اصلی‌ترین متغیرهای اقتصاد کلان است که از آن تحت عنوان متغیری برای بررسی وضعیت ثبات اقتصاد کلان نیز استفاده می‌شود. اقتصاد ایران در آستانه‌ی تصویب لایحه‌ی بودجه سال ۱۴۰۲، در وضعیتی قرار دارد که پس از گذشت



چهار سال از زمستان ۱۳۹۶ که نرخ تورم اوج گرفت، هنوز این متغیر به وضعیت با ثبات نرسیده است. حتی به نظر می‌رسد تعادل‌های اقتصاد کلان ایران در نرخ‌های تورم بالاتری در حال شکل‌گیری هستند. نرخ تورم نقطه به نقطه در آذر ۱۴۰۱ به رقم ۴۸٫۵ درصد رسیده است. بخشی از تورم سال ۱۴۰۱ ناشی از رشد ۱۲ درصدی شاخص قیمت در خردادماه به علت حذف ارز ترجیحی است که ماهیتاً متفاوت از رشد شاخص کل و تورم بوده اما در نهایت خود را در رشد شاخص کل نشان می‌دهد. به نحوی که با حذف ارز ترجیحی و افزایش قیمت برخی کالاهای اساسی مشمول ارز ترجیحی، قیمت این اقلام افزایش پیدا کرد. با این حال علت اصلی تورم در سال‌های اخیر و پایداری و ماندگاری آن را می‌توان در وجود مجموع ناترازی‌ها در اقتصاد دانست که در مجموع منجر به فشار بر کل شبکه‌ی بانکی شده و تورم ایجاد می‌کند. ناترازی در بودجه (کسری بودجه پایدار دولت)، ناترازی در شبکه‌ی بانکی، ناترازی بنگاهها (ناشی از قیمت‌گذاری) و ناترازی صندوق‌های بازنشستگی از مهمترین عواملی هستند که منجر به رشد پایه پولی و نقدینگی شده و در نتیجه تورم‌های فزاینده در اقتصاد ایران را ایجاد کرده‌اند.

سیاست مالی

با توجه به تصویر اقتصاد کلان ارائه شده و در راستای تقویت سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی و کنترل تورم سه‌محور اساسی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ قابل پیگیری است:

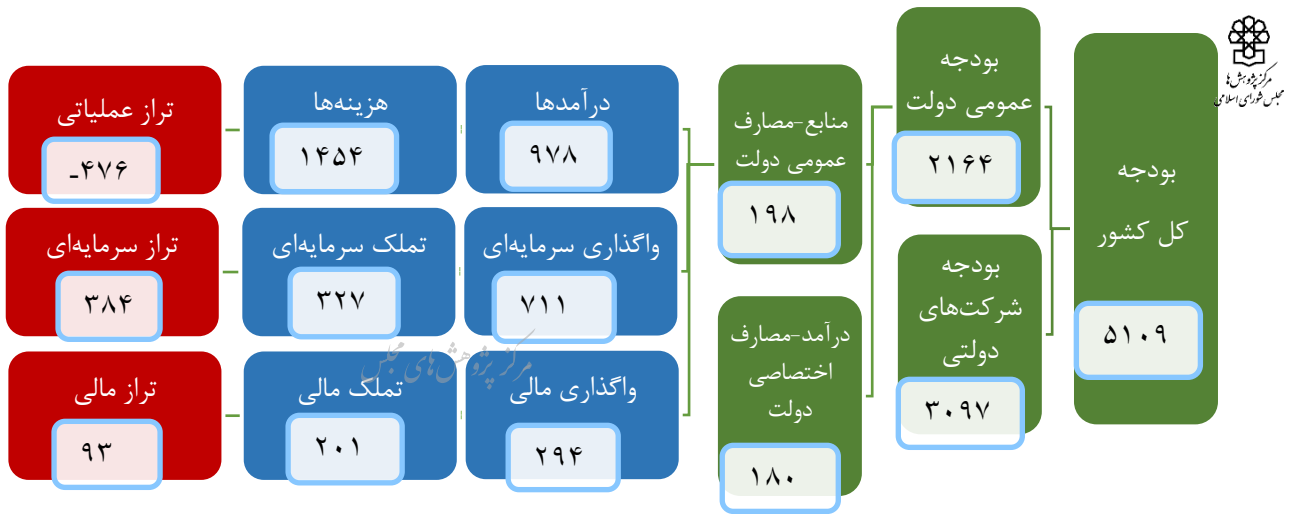
۱. کنترل مخارج هزینه‌ای دولت
 ۲. اختصاص منابع لازم برای رفع ناترازی‌های خارج بودجه نظیر شبکه بانکی، صندوق تامین اجتماعی و شرکت‌های دولتی تامین‌کننده کالاهای اساسی و برق و...
 ۳. افزایش مخارج سرمایه‌گذاری دولت با استراتژی مشخص برای پروژه‌های راهبردی موثر بر رشد اقتصادی
- از آنجایی که نحوه طبقه‌بندی ردیف‌های بودجه‌ای هر ساله تغییر می‌کند و حجم قابل توجهی از عملیات مالی دولت خارج از سقف منابع و مصارف انجام می‌شود تبیین دقیق انقباضی یا انبساطی بودن بودجه با ارقام مصوب قابل انجام نیست. با این حال وضعیت فعلی بودجه عمومی که در بخش‌های بعد تشریح می‌شود، به این صورت است که مخارج هزینه‌ای دولت در لایحه ۱۴۰۲ با کسر بار مالی ناشی از ترمیم حقوق سال ۱۴۰۱ انقباضی (دارای رشد کمتر از تورم) بوده و مخارج سرمایه‌ای در مقایسه با ارقام عملکردی در سال ۱۴۰۱ انبساطی (دارای رشد بیشتر از تورم) است. لذا لازم است تا محور دوم یعنی رفع ناترازی‌هایی که منجر به ایجاد تورم می‌شوند در دستور کار مجلس قرار گیرد. اختصاص بخشی از منابع تبصره (۱۸) به سرمایه‌گذاری با تاکید بر پروژه‌های راهبردی موثر بر رشد اقتصادی نیز پیشنهاد می‌شود.

۲. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بودجه کل کشور به میزان ۵۱۰۹ هزار میلیارد تومان تعیین شده است. نزدیک به ۶۰ درصد بودجه کل کشور مربوط به گردش مالی شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست که نسبت به رقم پیش‌بینی شده برای سال گذشته حدود ۳۸ درصد افزایش یافته است. حدود ۴۰ درصد رقم بودجه کل کشور نیز مربوط به بودجه عمومی دولت است که در صورت مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۴۳ درصد افزایش یافته است. تصویر کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در شکل ۱ نمایش داده شده است.

تصویر ۱. ارقام کلان بودجه کل کشور

(ارقام به هزار میلیارد تومان)



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

همان‌طور که در شکل ۱ نیز مشاهده می‌شود کسری تراز عملیاتی در سال ۱۴۰۲ حدود ۴۷۶ هزار میلیارد تومان است که از محل مازاد تراز سرمایه‌ای و مالی پوشش داده شده است. به‌عبارت‌دیگر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز مطابق با رویه گذشته بخش زیادی از اعتبارات هزینه‌ای از محل فروش دارایی و استقرار تأمین شده است. در جدول ۲ مقایسه سه جزء اصلی منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و عملکرد سال ۱۴۰۱ ارائه شده است.

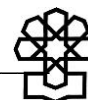
جدول ۲. منابع عمومی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و میزان رشد آن نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱

(مبالغ به هزار میلیارد تومان)

منابع	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۱	لایحه بودجه ۱۴۰۲	رشد نسبت به قانون (%)	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد (%)
درآمدها	۶۹۸	۶۲۵	۹۷۸	۴۰	۵۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۱۹	۳۶۰	۷۱۱	۳۷	۹۷
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۷۷	۱۵۳* + ۱۴۲	۲۹۴	۶۶	-۱۰
جمع منابع عمومی دولت	۱۳۹۴	۱۲۸۰	۱۹۸۴	۴۲	۵۵

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و محاسبات تحقیق.

*مجموع ارقام اصلاحیه بودجه (فروش اوراق) و پیش‌بینی برداشت از صندوق توسعه ملی خارج از قانون بودجه سال ۱۴۰۲ برابر ۱۵۳ هزار میلیارد تومان است.



همان‌طور که در جدول ۲ نیز مشاهده می‌شود، منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه در سال ۱۴۰۱ حدود ۵۵ درصد رشد کرده است. با توجه به پیش‌بینی استقراض از صندوق توسعه ملی و سایر اصلاحیه‌های قانون بودجه پیش‌بینی عدم تحقق منابع نسبت به سقف منابع عمومی بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان است. مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ سرفصل درآمدها به‌عنوان منبع پایدار تأمین مالی دولت، نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱ حدود ۵۶ درصد رشد کرده است. منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (صادرات نفت و فروش اموال) نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۳۷ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۹۷ درصد رشد داشته است. بخشی از این افزایش قابل‌توجه ناشی از بیش‌برآوردی منابع حاصل از نفت و فروش اموال دولتی است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض و فروش سهام شرکت‌های دولتی) نیز نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱ با احتساب مجوزهای دریافتی برای استقراض از صندوق توسعه ملی و اصلاحیه بودجه سال ۱۴۰۱ مجموعاً رشد منفی داشته است. در جدول ۳ مقایسه سه جزء اصلی مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و عملکرد سال ۱۴۰۱ ارائه شده است.

جدول ۳. مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و میزان رشد آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد ریال)

مصارف	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	رشد نسبت به قانون (%)	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد (%)
هزینه‌ها	۹۹۹	۹۸۰	۱۴۵۴	۴۵	۴۸
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۶۰	۴۰ + ۱۲۵*	۳۲۸	۲۶	۹۹
تملك دارایی‌های مالی	۱۳۵	۱۰۷ + ۲۸ *	۲۰۱	۴۸	۴۹
جمع مصارف عمومی دولت	۱۳۹۴	۱۲۸۰	۱۹۸۴	۴۲	۵۵

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و محاسبات تحقیق.

*ارقام اصلاحیه بودجه (فروش اوراق) و برداشت از صندوق توسعه ملی - با توجه به مجوزهای دریافتی بابت تأمین بخشی از کسری تبصره ۱۴ از محل جابه‌جایی ردیف‌های بودجه برآورد می‌شد که بخشی از اعتبارات پیش‌بینی شده برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کاسته و به مصارف تبصره «۱۴» اختصاص یابد.

مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ۴۲ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۵۵ درصد افزایش یافته است. براساس گزارش ارائه شده سازمان برنامه و بودجه سهم مصارف انتقالی از تبصره «۱۴» به مصارف عمومی حدوداً ۱۵۰ هزار میلیارد تومان بوده است که بر این اساس می‌توان عنوان کرد که ۱۰ واحد درصد از این افزایش ۴۲ درصدی مصارف عمومی مربوط به این انتقال است. سرفصل هزینه‌های دولت با رشد ۴۵ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به ۱۴۵۴ هزار میلیارد تومان رسیده است. از مهم‌ترین دلایل این افزایش، رشد ۲۰ درصدی پرداختی کارکنان و بازنشستگان دولت در سال ۱۴۰۲ و رشد بیش از ۱۰ درصدی و سایر فوق‌العاده‌ها در لایحه ترمیم حقوق نیمه دوم سال ۱۴۰۱ و انتقال بخشی از مصارف جدول هدفمندسازی یارانه‌ها به مصارف عمومی است. همچنین با توجه به افزایش میزان انتشار اوراق در سال‌های اخیر، اعتبار اختصاص یافته به بازپرداخت تعهدات دولت (که بخش عمده آن بازپرداخت اوراق سررسید شده است) با رشد ۴۸ درصدی همراه بوده است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی) نیز نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش ۲۶ درصدی و

نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱ بیش از ۹۰ درصد افزایش داشته است. دلیل اصلی این اختلاف عدم پرداخت بخشی از مخارج عمرانی به دلیل تحقق کمتر از ۱۰۰ درصدی منابع عمومی دولت در سال ۱۴۰۱ است.

۳. پیش‌بینی عدم تحقق منابع و مصارف غیرقابل اجتناب خارج از سقف بودجه

تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد که بخشی از منابع پیش‌بینی شده دولت طی سال محقق نخواهد شد و به این دلیل دولت طی سال با کسری احتمالی تأمین نشده مواجه می‌شود. این کسری تأمین نشده که علت آن بیش‌برآوردی منابع عمومی دولت است طی سال از محل عدم تخصیص بخشی از مصارف عمومی و بعضاً از محل مجوزهای خارج از سقف بودجه برای افزایش منابع (مجوزهای شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ یا مجوز استقراض از صندوق توسعه ملی در سال ۱۴۰۱) تأمین خواهد شد.

مطابق با ارزیابی کارشناسی، کسری احتمالی تأمین نشده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان بود که به دلیل کسب مجوز برداشت از صندوق توسعه ملی و اصلاحیه‌های قانون بودجه و تغییرات پیش‌بینی صادرات نفت و گاز تا پایان سال به حدود ۱۱۴ هزار میلیارد تومان کاهش یافت. بخش اصلی این کسری به دلیل بیش‌برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت و خالص گاز و واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال دولتی ایجاد شده بود. این بیش‌برآوردی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز قابل مشاهده است. جزئیات این محاسبات در جدول ۴ ارائه شده است.

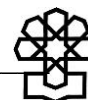
جدول ۴. کسری احتمالی براساس برآورد از میزان تحقق منابع بودجه در سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

کسری احتمالی تأمین نشده در سال ۱۴۰۱	برداشت از صندوق توسعه ملی و اصلاحیه‌های قانون بودجه و تعدیلات بانک مرکزی	انتشار اوراق مالی اسلامی (تحقق کامل)	واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال (تحقق ۳۴ درصدی)	درآمدهای قابل تحقق (تحقق ۹۵ درصدی)	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز (با احتساب سهم ۴۰ درصد صندوق و تحقق ۷۰ درصدی)	مجموع مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۱
۱۱۴	۱۵۸ + ۳۲	۱۰۳	۳۵	۶۵۰	۳۳۵	۱۳۹۴

کسری احتمالی تأمین نشده در سال ۱۴۰۱	انتشار اوراق مالی اسلامی (تحقق کامل)	واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال (تحقق ۲۳ درصدی)	درآمدهای قابل تحقق (تحقق ۱۰۰ درصدی)	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز* (با احتساب سهم ۴۰ درصد صندوق توسعه ملی)	مجموع مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۲۰۰	۱۸۵	۵۰	۱۰۰۰	۵۵۰	۱۹۸۴

مأخذ: محاسبات تحقیق.

* در صورت اصرار بر سیاست اعلامی مبنی بر ایجاد نرخ ارز ترجیحی جدید این ردیف با عدم تحقق بیشتری مواجه خواهد شد.



ارزیابی انجام شده از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که کسری احتمالی تأمین نشده از محل بیش‌برآوردی منابع حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود. نسبت کسری احتمالی تأمین نشده از مجموع منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ حدود ۱۰ درصد است در حالی این نسبت در بودجه سال ۱۴۰۱ پیش از مجوزهای خارج از سقف حدود ۱۹,۵ درصد بوده و برای سال‌های قبل از آن نیز درصد بالاتری بوده است.

در خصوص منابع تبصره «۱۴» نیز به نظر می‌رسد منابع پیش‌بینی شده در این بخش از لایحه در حد قابل‌قبولی محقق شود. عملکرد منابع و مصارف این تبصره در سال ۱۴۰۱ با توجه به انتقال مصارف مربوط به پرداخت‌های حمایتی مردمی‌سازی یارانه‌ها به آن، با کسری قابل‌توجه مواجه بود که به عدم تخصیص یا تخصیص‌های پایین بسیاری از ردیف‌های موضوع این تبصره منجر شد. به‌عنوان نمونه در ۹ ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۱ مواردی مانند پرداخت وزارت بهداشت، سازمان بیمه سلامت و انتقال خون نسبت به مصوب ۹ ماهه ۶۸ درصد، بخش عمده‌ای از مصارف به‌جز پرداختی‌های یارانه‌ای و نهادهای حمایتی نسبت به مصوب ۹ ماهه حدود ۳۰ درصد و بازپرداخت سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در بهینه‌سازی سوخت صفر درصد بوده است.

البته شایسته ذکر است که کسری احتمالی محاسبه شده مربوط به ارقام داخل سقف بودجه بوده و ارقام خارج از آن که لاجرم به بدهی دولت تبدیل می‌شوند در محاسبات منظور نشده است. در ادامه به‌صورت نمونه دو محور مهم که در بودجه‌های سنوات مختلف مورد غفلت واقع می‌شوند اشاره شده است.

۱. تعهدات سالیانه دولت به سازمان تأمین اجتماعی ناشی از قوانین تکلیف آور

مطابق آمارهای ارائه شده، میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی بیش از ۴۶۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. مجرای ایجاد این بدهی عمدتاً احکام قانونی است که عدم پرداخت یا پرداخت ناقص بار مالی آنها موجب می‌شود تا حجم انبوهی از مطالبات انباشت شود. جدول زیر برخی از این احکام و بار مالی ناشی از آنها را برای سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

جدول ۵. برخی از تکالیف ایجادکننده بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی

عنوان	برآورد بار مالی برای سال ۱۴۰۱
سه درصد حق بیمه دولت	۴۰ هزار میلیارد تومان
معافیت کارگاه‌های تولیدی تا ۵ نفر کارگر	۱۰ هزار میلیارد تومان
سهم دولت برای ۲۳ درصد حق بیمه دوران سربازی	۱۰ هزار میلیارد تومان
سایر (بیمه قالیبافان، رانندگان، ایثارگران، کارگزاران مخابرات روستایی و ...)	۲۰ هزار میلیارد تومان
مجموع	۸۰ هزار میلیارد تومان

مأخذ: بودجه مصوب سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۱ و گزارش سازمان برنامه و بودجه

۲. بار مالی خرید تضمینی گندم و یارانه نان

یکی از محورهای دیگری که در قوانین بودجه سالیانه با کم برآوردی منابع همراه بوده و کسری آن از بانک مرکزی و نظام بانکی تأمین شده بار مالی خرید تضمینی گندم و یارانه نان است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ اعتبارات پیش‌بینی

شده برای این موضوع در مصارف هدفمندی ۷۱ هزار میلیارد تومان بوده، که در عملکرد ۹ ماهه ۵۲ هزار میلیارد تومان آن پرداخت شده است، این در حالی است که برآورد اعتبارات مورد نیاز برای این بخش، بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان است. در سال ۱۴۰۲ نیز برآورد اعتبار مورد نیاز در این بخش، بیش از ۱۴۰ هزار میلیارد تومان است که در مصارف هدفمندی ۵۶ هزار میلیارد تومان برای آن به صورت مستقیم اختصاص یافته است. در کنار این اعتبار در احکام تبصره «۱۴»، ۴۸ هزار میلیارد تومان اعتبار مربوط به ردیف در نظر گرفته شده برای مالیات و عوارض گاز و فراورده‌های نفتی که در منابع عمومی و بودجه شهرداری‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد نیز مجدداً به یارانه نان و خرید تضمینی گندم اختصاص داده شده است که امکان استفاده از آن محل ابهام جدی است. در مجموع به نظر می‌رسد مسئله اعتبارات این حوزه نیز همچون سال‌های قبل به صورت غیرشفاف به مجرای برای ایجاد بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی (به صورت غیرمستقیم) تبدیل شود.

۴. محورهای اساسی لایحه بودجه ۱۴۰۲

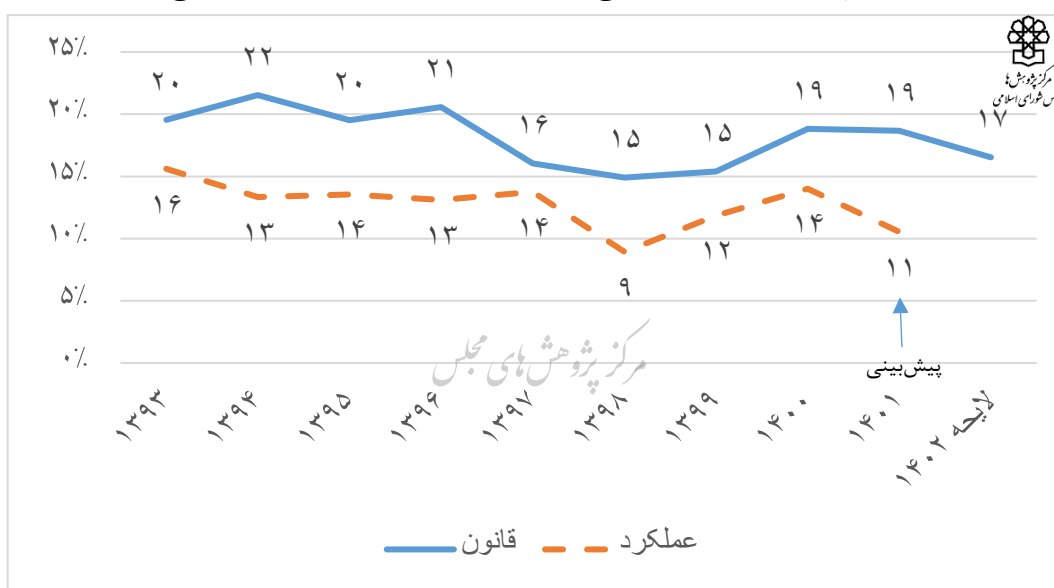
محورهای اساسی در بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به شرح زیر است:

۴-۱. سرمایه‌گذاری دولت

با وجود اینکه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در سال ۱۳۹۵ بر سرمایه‌گذاری و رشد تأکید داشته است و به مدت دو سال تمدید شد اما هنوز فقر سرمایه‌گذاری در کشور مشهود است. در دهه گذشته تشکیل سرمایه به قیمت‌های پایه سال ۱۳۹۰ روندی نزولی داشته است و این امر لزوم ایفای نقش جدی‌تر بخش دولتی در افزایش نرخ سرمایه‌گذاری را در اقتصاد ضروری‌تر می‌سازد.

افزایش سرمایه‌گذاری دولت در شرایط رکود اقتصادی یکی از وظایف مهم و کارکردهای لازم در بودجه است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ۲ درصد کاهش یافته و به ۱۷ درصد رسیده است. در کنار ارقام مصوب روند محقق شده نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به مصارف عمومی از اهمیت بیشتری برخوردار است. این نسبت که در سال ۱۳۹۳ حدود ۱۶ درصد مصارف پرداخت شده دولت بوده است، پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۱ به ۱۱ درصد مصارف دولت برسد.

نمودار ۲. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به مصارف عمومی (درصد)

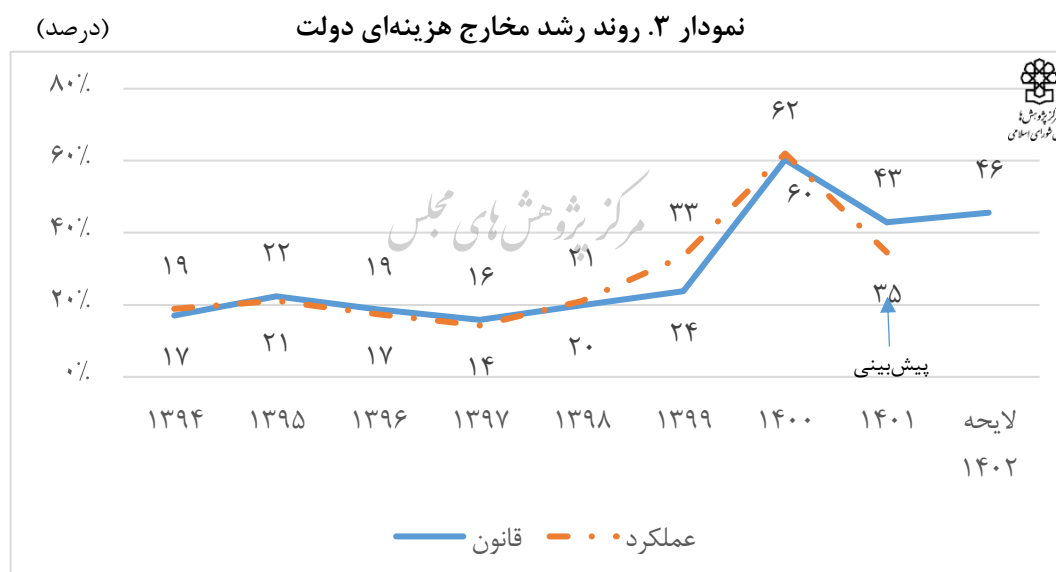


مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و گزارش‌های عملکرد مالی دولت.

با توجه به روند نزولی تشکیل سرمایه در سال‌های اخیر و کاهش سهم دولت در سرمایه‌گذاری لازم است تا در راستای تقویت سرمایه‌گذاری عمومی و تغییر روند کاهشی تدبیر شود. البته باید توجه داشت که مخارج دولت در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون اولویت‌گذاری طرح‌های مؤثر بر رشد اقتصادی و برنامه مشخص برای اتمام آنها چندان کارآمد نخواهد بود.

۲-۴. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، ۱۴۵۴ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال گذشته ۴۵۵ هزار میلیارد تومان افزایش پیدا کرده است. بخشی از رشد هزینه‌ها نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مربوط به افزایش بیش از ۱۰ درصد افزایش حقوق و سایر فوق‌العاده‌ها در لایحه ترمیم حقوق است که به دلیل اعمال در نیمه دوم سال ۱۴۰۱ در هزینه‌های قانون بودجه امسال به طور کامل منعکس نشده است ولی در سال ۱۴۰۲ منعکس خواهد شد. از سوی دیگر انتقال برخی از ردیف‌های مصارف تبصره «۱۴» و همچنین افزایش ۲۰ درصدی حقوق و مزایای کارکنان موجب این رشد در اعتبارات هزینه‌ای شده است. از این منظر به نظر می‌رسد سیاست کنترل رشد هزینه‌های جاری البته با شدت کمتری نسبت به لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ همچنان در اولویت لایحه دولت قرار دارد.



مأخذ: قوانین بودجه سال ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و گزارش‌های عملکرد مالی دولت.

برخی از اقلام عمده هزینه‌ای که براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه حداقل نیاز اعتبارات هزینه‌ای هستند در جدول زیر منعکس شده است.

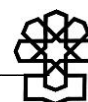
جدول ۶. برآورد حداقل هزینه‌های دارای ماهیت مستمر با عناوین مشخص در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

حداقل اعتبار مورد نیاز (هزار میلیارد تومان)	عناوین
۵۶۷	حقوق و عیدی کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی و افزایش اعتبارات ماده (۱۶) قانون جوانی جمعیت
۹۴	حقوق سایر کارکنان، سربازان، اضافه کار و حق التدریس
۴۹	رتبه‌بندی معلمان، تعرفه پرستاران و استخدام جدید
۳۵	حقوق کارکنان شرکتی
۳۳۰	حقوق و عیدی بازنشستگان صندوق‌های وابسته به بودجه
۴۱	پاداش پایان خدمت
۱۳	بیمه تکمیلی درمان، بیمه سلامت و بیمه‌های اجتماعی
۹۰	بهداشت و درمان و بیمه سلامت
۲۴	اعتبارات / پرداخت‌های حمایتی کمیته امداد و بهزیستی
۵۰	تغذیه و بهداشت (دانشجویان، دانش‌آموزان، سربازان، زندانیان و ...)
۱۲۹۳	جمع حداقل هزینه‌های مستمر با عناوین مشخص

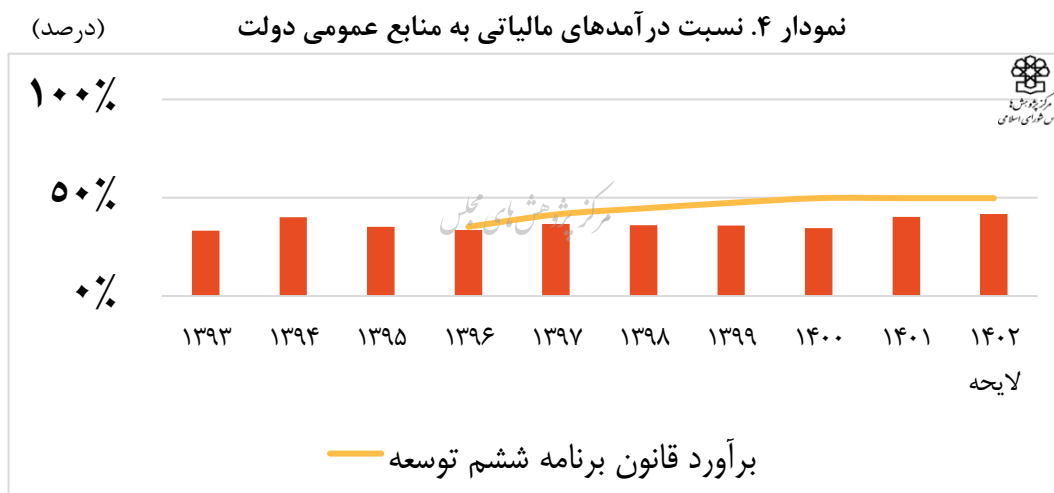
مأخذ: گزارش سازمان برنامه و بودجه.

۳-۴. درآمدهای مالیاتی

یکی از تکالیف سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت است. درآمدهای مالیاتی مهم‌ترین جزء پایدار از منابع بودجه کشورها محسوب می‌شود. سطح پایین درآمدهای مالیات در

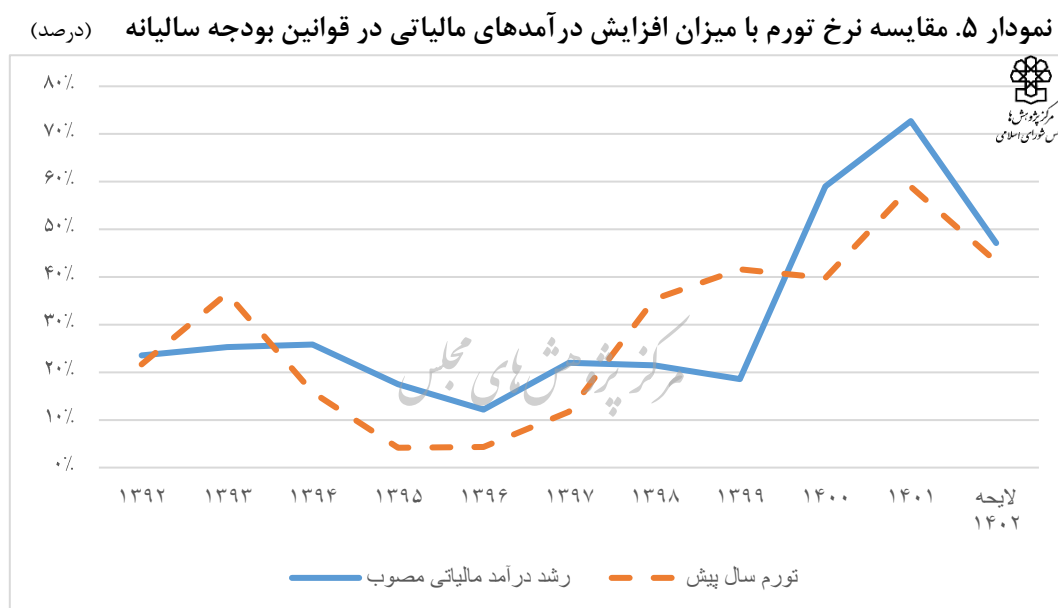


بودجه به معنای وابستگی بیشتر به منابعی نظیر فروش نفت، واگذاری شرکتها و فروش اموال، استقراض و استفاده از پایه پولی است. درآمدهای مالیاتی (شامل درآمدهای گمرکی) از ۳۵ درصد منابع بودجه عمومی (در قانون بودجه سال ۱۴۰۰) به ۴۰ درصد منابع در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و ۴۲ درصد منابع در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ افزایش یافته است (نمودار ۴) البته این درآمدها همچنان با هدف تعیین شده در برنامه ششم توسعه فاصله دارد.



مأخذ: قوانین بودجه سال ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

در نمودار ۵ جهت بررسی میزان افزایش حقیقی درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه سنواتی، نرخ تورم در مقابل درصد رشد این درآمدها ترسیم شده است (شایان ذکر است درآمد برخی از پایه‌های مالیاتی مانند ارزش افزوده با تورم همان سال و درآمد برخی از پایه‌های مالیاتی مانند مالیات بر عملکرد با تورم سال قبل مرتبط است).



مأخذ: قوانین بودجه سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

همان‌طور که مشاهده می‌شود اولاً، رشد درآمدهای مالیاتی در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، به‌صورت معناداری کمتر از نرخ تورم و در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ بیشتر از نرخ تورم بوده است؛ ثانیاً، رشد درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به پیش‌بینی تورم سال جاری اختلاف چندانی ندارد.

۴-۴. کسری تراز عملیاتی

تراز عملیاتی به‌معنای اختلاف درآمدها (عمدتاً مالیات‌ها) و مخارج هزینه‌ای (عمدتاً پرداخت حقوق و مستمری) در بودجه عمومی است. در حالت بهینه می‌بایست اعتبارات هزینه‌ای (جاری) از محل مالیات‌ها تأمین شود که در این صورت تراز عملیاتی بودجه برابر صفر خواهد بود. به‌دلیل نگاه هزینه‌ای به منابع حاصل از نفت، سال‌هاست بودجه کشور با کسری تراز عملیاتی همراه بوده است و اهداف در نظر گرفته شده در قانون برنامه مبنی بر به صفر رساندن این تراز تا سال ۱۴۰۰، محقق نشده است.

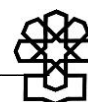
در نمودار ۶ روند نسبت کسری تراز عملیاتی مصوب و تحقق‌یافته به کل بودجه عمومی برای سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ نمایش داده شده است.

نمودار ۶. روند نسبت کسری تراز عملیاتی مصوب و تحقق‌یافته به کل بودجه عمومی در قوانین بودجه



مأخذ: قوانین و عملکرد بودجه ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و گزارش‌های عملکرد مالی دولت.

نسبت کسری تراز عملیاتی به بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (معادل ۲۴- درصد) نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش یافته (بدتر شده) است (انتقال برخی از مصارف تبصره «۱۴» به بودجه عمومی می‌تواند یکی از دلایل این موضوع باشد). ولی همچنان این نسبت در مقایسه با بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ مقدار کمتری (بهتری) است. از آنجایی که در برخی سال‌ها هزینه‌های دولت از مقدار مصوب پیشی گرفته و در برخی سال‌های دیگر کمتر از ۱۰۰ درصد تحقق یافته است، لذا برای مقایسه دقیق‌تر می‌توان نسبت کسری تراز عملیاتی را با عملکرد سال‌های گذشته مقایسه کرد.



تراز عملیاتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نه تنها نسبت به پیش‌بینی عملکرد این نسبت در سال ۱۴۰۱ بهبود یافته است بلکه در مقایسه با عملکرد همه سال‌های بعد از ۱۳۹۲ به استثنای سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۳۹۵ بهبود یافته است. البته به جهت کسری بودجه قابل‌پیش‌بینی در سال ۱۴۰۲ این نسبت در انتهای سال می‌تواند تغییر کند.

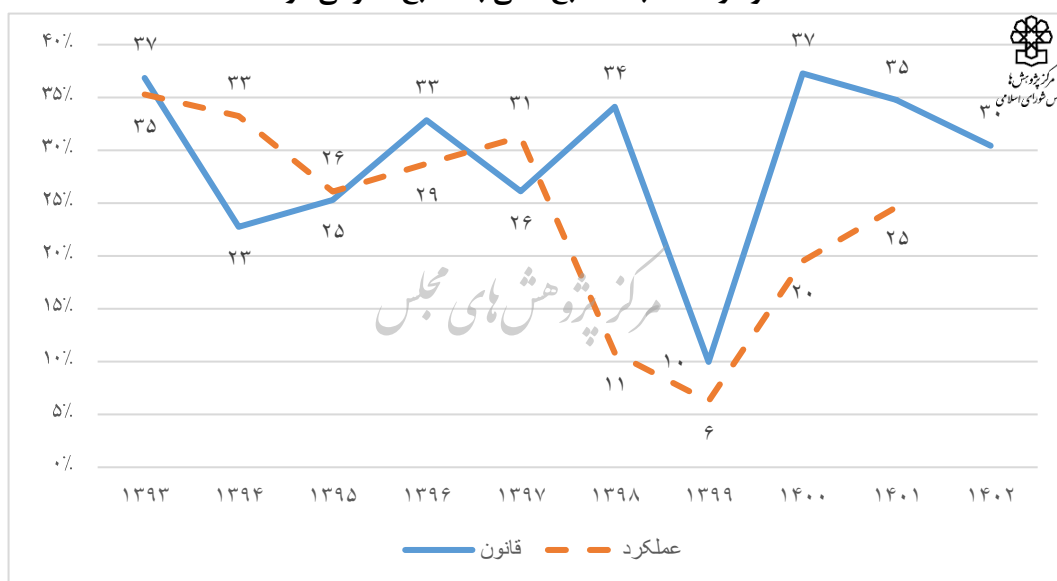
۴-۵. وابستگی بودجه به نفت

هرساله بخش چشمگیری از منابع بودجه عمومی دولت از محل منابع حاصل از صادرات نفت تأمین می‌شود. از سال ۱۳۹۸ این منابع به دلیل تحریم‌های ظالمانه با کاهش همراه بوده‌اند. البته دلیل دیگر کاهش سهم نفت در بودجه عمومی، تخصیص ارز حاصل از صادرات نفت با نرخ ترجیحی بوده است که با توجه به عدم انعکاس ریالی این سیاست حمایتی در بودجه، میزان منابع ریالی حاصل از نفت در بودجه کمتر نشان داده می‌شده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با بیش برآوردی قابل توجه منابع حاصل از صادرات نفت، این نسبت به رقم بسیار بالای ۳۷ درصد رسیده است. البته با توجه به تحقق بسیار کم منابع حاصل از صادرات نفت در طی سال وابستگی بودجه به نفت بر مبنای ارقام عملکردی در سطح ۲۰ درصد باقی ماند. با اصلاح رویه اختصاص ارز ترجیحی و پرداخت یارانه مستقیم در بودجه سال ۱۴۰۱ و تحقق بالاتر منابع حاصل از صادرات نفت، پیش‌بینی می‌شود وابستگی بودجه به نفت در سال ۱۴۰۱ به ۲۵ درصد برسد که همچنان با نسبت وابستگی پیش از تحریم فاصله دارد.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ وابستگی بودجه به نفت حدود ۳۰ درصد بوده و نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۰ کاهش یافته است. البته با توجه به بیش برآوردی رقم منابع حاصل از نفت در لایحه پیش‌بینی می‌شود این نسبت با ارقام عملکرد، کمتر از ۳۰ درصد باشد.

به دلیل آنکه میزان محقق شده منابع نفتی در سال‌های اخیر به‌ویژه پس از سال ۱۳۹۸ کمتر از مقدار مقرر شده در قوانین بودجه سنواتی بوده، چنانکه مشاهده می‌شود در نمودار ۷ نسبت وابستگی به نفت براساس آمار عملکردی همواره از مقدار مصوب کمتر بوده است.

نمودار ۷. نسبت منابع نفتی به منابع عمومی دولت



مأخذ: قوانین بودجه سال ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

در لایحه بودجه ۱۴۰۲ هرچند فروض اعلامی برای میزان و مبلغ صادرات نفت به نظر غیردقیق در نظر گرفته شده است، با این وجود در صورت عدم تکرار سیاست ارز ترجیحی، به نظر می‌رسد که عدم تحقق منابع در نظر گرفته شده از محل صادرات نفت خام کمتر از بودجه‌های سال‌های خواهد بود.

جدول ۷. سناریوهای فروض در نظر گرفته شده برای منابع نفت و گاز

مجموع منابع ریالی	خالص صادرات گاز و میعانات گازی (میلیارد دلار)	خوراک پتروشیمی (بشکه در روز)	مقدار صادرات (میلیون بشکه در روز)	قیمت نفت (دلار بر بشکه)	دلار (هزار تومان)	سناریوهای نحوه برآورد منابع حاصل از صادرات نفت و گاز
۶۰۴	۲,۸۶	۱۴۵۰۰۰	۱,۴	۸۵	۲۳	سناریو ۱
۶۰۴	۲,۸۶	۱۴۵۰۰۰	۱,۲	۷۵	۲۸,۵	سناریو ۲
-	۲,۸۶	۱۴۵۰۰۰	۱	۷۰	نرخ ای تی اس	پیش‌بینی تحقق

مأخذ: محاسبات تحقیق

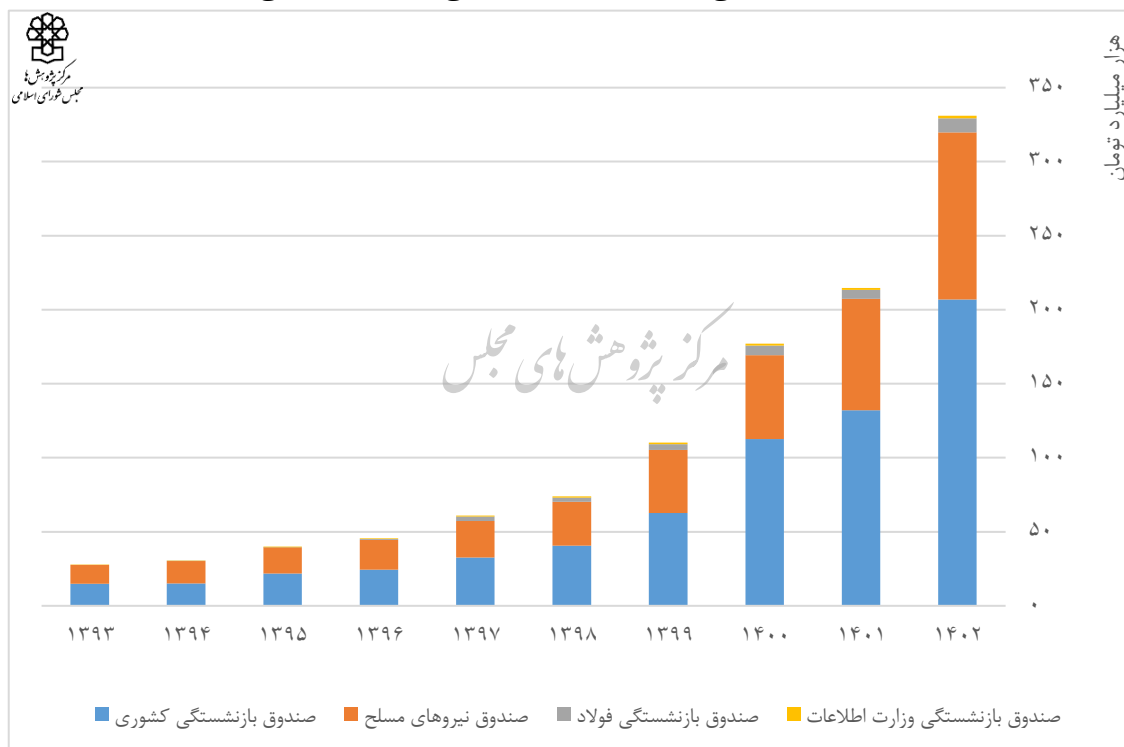
۴-۶. صندوق‌های بازنشستگی

میزان اعتبار مشخص شده برای چهار صندوق بازنشستگی نیازمند کمک دولت (کشوری، لشکری، فولاد و وزارت اطلاعات) مجموعاً حدود ۳۳۱ هزار میلیارد تومان است.

این مبلغ بدون در نظر گرفتن اعتبارات دو صندوق پایدار از نظر مالی است (۱۶ هزار میلیارد تومان برای سازمان تأمین اجتماعی (که بسیار کمتر از تکالیف قانونی در نظر گرفته شده برای این سازمان است) و ۴ هزار میلیارد تومان برای صندوق کشاورزان، روستائیان و عشایر). همچنین کمک‌های دستگاه‌های مادر به صندوق‌های ذی‌ربط (همچون صندوق صداوسیما، صندوق کارکنان بانک‌ها و ...) به دلیل عدم شفافیت در این محاسبه لحاظ نشده است.

در کنار پیشگیری از ایجاد بدهی جدید به سازمان تأمین اجتماعی (با اصلاح قوانین حوزه بازنشستگی و همچنین در نظر گرفتن اعتبار مورد نیاز به صورت واقعی)، تسویه دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی که بیش از ۴۰۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود می‌بایست مدنظر قرار گیرد.

نمودار ۸. وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی



مأخذ: قوانین بودجه سال ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۱ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

۴-۷. منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها

براساس بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه به منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دولت مکلف است دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند:

۱. کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها،
۲. مالیات بر ارزش افزوده مرتبط با آن،
۳. سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت،
۴. سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به منظور اختصاص به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، کمک به بخش سلامت و حمایت از تولید و اشتغال.

همچنین براساس تبصره این بند دولت مکلف است سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها را از دریافتی‌های هر ساله در ردیف منابع بودجه عمومی (شماره ۲۱۰۱۰۲) و مصارف مرتبط با آن را در ردیف‌های مستقل و جداگانه در ارقام بودجه عمومی درج کند.

هرچند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بخشی از مصارف غیریارانه‌ای تبصره «۱۴» به بودجه عمومی منتقل شده است اما دو حکم مهم قانون برنامه مبنی بر ارائه جدول حاوی اقلام ذکر شده و انعکاس منابع و مصارف هدفمندی در بودجه عمومی (نه بودجه شرکت‌های دولتی) مورد بی‌توجهی قرار گرفته است و ۶۵۹ هزار میلیارد تومان منابع و مصارف هدفمندی همانند بودجه سنوات گذشته خارج از سقف بودجه عمومی است. با توجه به عدم انعکاس جدول تبصره

«۱۴» در لایحه بودجه، فروض مطرح شده در خصوص منابع و مصارف تبصره (۱۴) براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه، در ادامه ارائه شده است.

تصویر ۲. منابع و مصارف تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

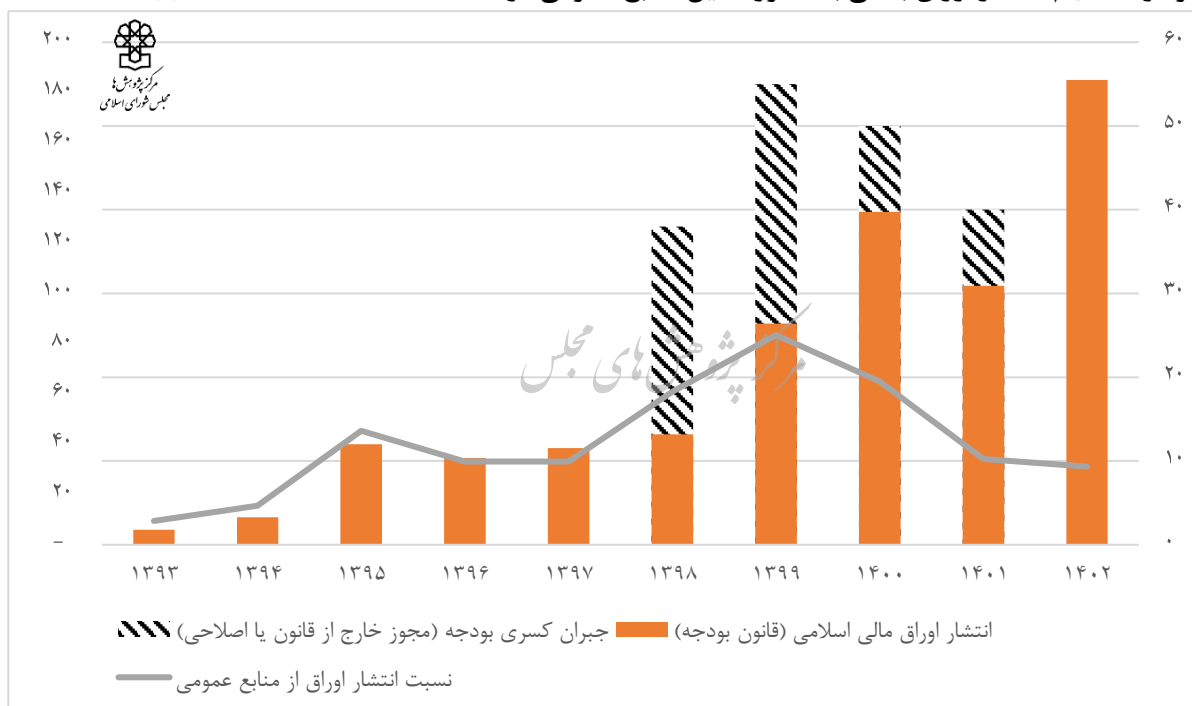
پرداختی‌ها (مصارف)		دریافتی‌ها (منابع)	
مبالغ (میلیارد ریال)	عنوان	مبالغ (میلیارد ریال)	عنوان
۳,۱۵۰,۰۰۰	یارانه نقدی و معیشتی	۹۳۶,۷۵۸	دریافتی حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی
۶۹۰,۰۰۰	یارانه دارو	۲,۴۷۶,۹۳۹	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فرآورده‌های نفتی (ردیف منابع بودجه عمومی)
۴۵۰,۰۰۰	مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور	۱,۶۲۹,۰۲۲	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض و مالیات بر ارزش افزوده
۵۶۰,۰۰۰	یارانه نان	۱,۱۲۴,۱۱۴	منابع حاصل از اصلاح نرخ خوراک پتروشیمی‌ها در سقف ۷۰۰۰ تومان و افزایش ۱۰ واحد درصد بر نسبت نرخ سوخت صنایع به خوراک پتروشیمی
۱,۳۶۳,۱۳۰	هزینه تولید، انتقال، توزیع و فروش و بازپرداخت تعهدات	۴۴۱,۵۸۸	منابع ناشی از افزایش قیمت و فروش فرآورده‌های نفتی صادراتی
۴۸۵,۲۹۰	عوارض و مالیات بر ارزش افزوده فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی و تعهدات	۶,۵۹۸,۴۲۰	جمع کل
۶,۵۹۸,۴۲۰	جمع کل		

مأخذ: گزارش سازمان برنامه و بودجه

۵. نقش اوراق بدهی در تأمین مالی

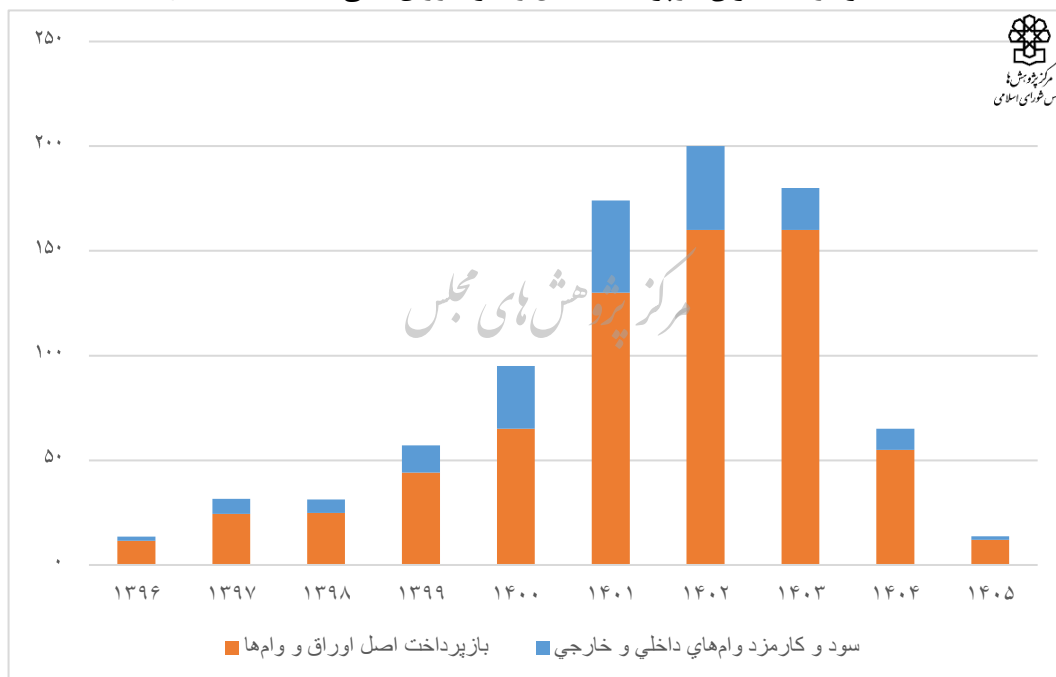
هرساله حجم بسیاری از اوراق بدهی برای جبران هزینه‌های جاری، بدهی‌های سررسید شده و طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای منتشر می‌شوند. حجم انتشار اوراق از سال ۱۳۹۵ روند افزایشی داشته و در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷ حدود ۱۰ درصد از منابع بودجه را تأمین کرده است. از سال ۱۳۹۸ و با آغاز تحریم‌های ظالمانه بر صادرات نفت ایران سهم اوراق در تأمین منابع عمومی افزایش یافته و به ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۹ رسید. سهم اوراق در تأمین مالی دولت از سال ۱۳۹۹ روند کاهشی طی کرده است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ از محل اوراق بدهی ۱۸۵ هزار میلیارد تومان منابع پیش‌بینی شده است. نسبت اوراق منتشره از منابع عمومی در این سال نسبت به سال ۱۴۰۱ تغییری نکرده است. در نمودار ۹ حجم انتشار اوراق و نسبت آن از منابع عمومی در سال‌های اخیر نشان داده شده است.

نمودار ۹. حجم انتشار اوراق بدهی به منظور تأمین منابع عمومی دولت (محور سمت راست درصد، محور سمت چپ هزار میلیارد تومان)


مأخذ: قوانین بودجه سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی.

انتشار حجم بالای اوراق بدهی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ به افزایش بار مالی بازپرداخت اصل و سود این اوراق در سال‌های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ منجر شده است. این موضوع به روشنی در نمودار ۱۰ قابل مشاهده است.

نمودار ۱۰. میزان بازپرداخت اصل و سود اوراق مالی (هزار میلیارد تومان)


مأخذ: امور پایش تعهدات سازمان برنامه و بودجه.

۶. جامعیت بودجه و لزوم تأدیه تعهدات عمومی دولت

یکی از موارد مطرح شده در سیاست‌های کلی برنامه هفتم که باید در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مورد توجه قرار گیرد بحث «احصاء و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» است. برای کنترل تورم باید ناترازی‌هایی که در نهایت خود را در رشد نقدینگی بالاتر نسبت به تولید نشان می‌دهند حل و فصل شود. کسری بودجه و پولی شدن آن یکی از مجموعه ناترازی‌های موجد و عاملی برای رشد نقدینگی بالاتر نسبت به سطح تولید است که می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به تورم منجر شود.

سازوکار تأثیر غیرمستقیم کسری بودجه بر رشد نقدینگی در اشکال زیر قابل صورت‌بندی است که ۱- دولت با عدم ایفای تعهدات خود به بنگاه‌های خصوصی، جریان نقدی آن بنگاه‌ها را دچار اختلال می‌سازد و بنگاه‌های مذکور مجبور می‌شوند برای رفع آن، بیش‌ازپیش، متقاضی دریافت تسهیلات باشند. ۲- عملیات فرابودجه‌ای دولت از طریق شرکت‌های دولتی (نظیر خرید تضمینی گندم و برق و تعهدات دولت به تأمین اجتماعی) باعث انتقال این ناترازی به بانک‌های دولتی و نهایتاً رشد نقدینگی و لذا تورم خواهند شد. در کنار موارد فوق ناترازی صندوق‌های بازنشستگی نیز در کنترل نقدینگی و تورم بسیار مهم است. نکته قابل توجه این است که حتی اگر دولت و مجلس رویکرد انضباطی را در کنترل کسری بودجه پیش بگیرند ولی سایر ناترازی‌ها (از جمله ناترازی شبکه بانکی) چاره‌اندیشی نشود، سایر ناترازی‌ها می‌تواند تا حدودی (نه کاملاً) جانشین ناترازی بودجه شده و همان رشد نقدینگی ناشی از کسری بودجه را به اقتصاد تحمیل کنند.

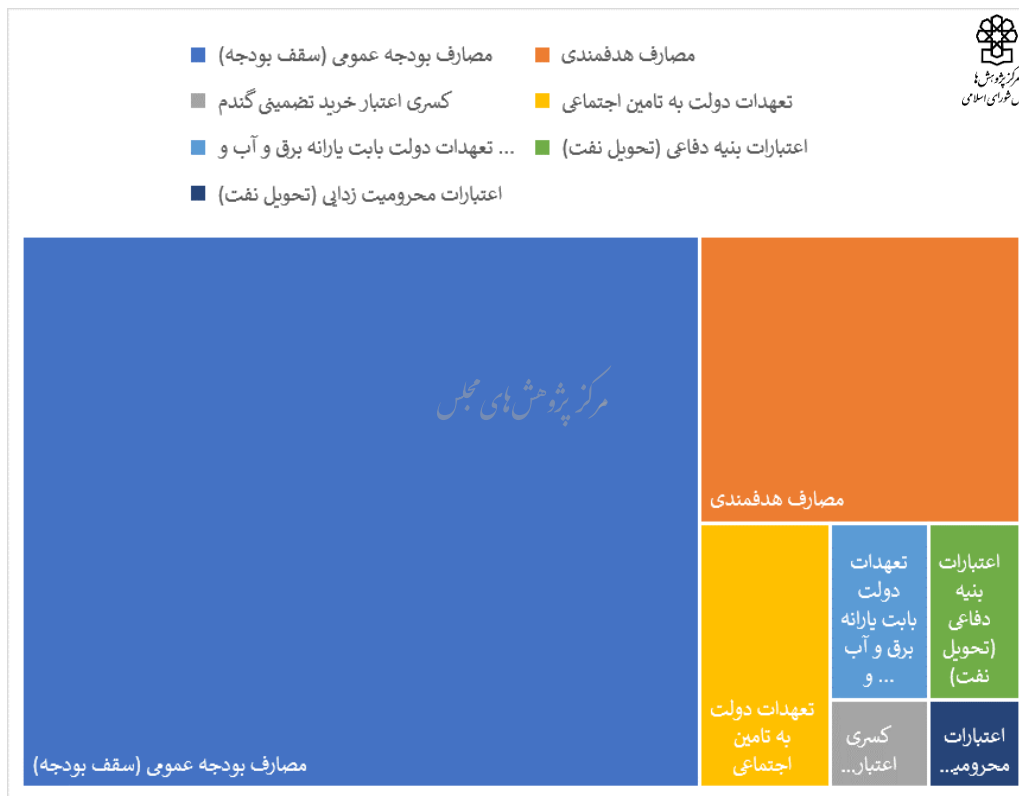
برای مثال اگر دولت به دلیل کنترل کسری بودجه و عدم امکان ایجاد درآمد پایدار نخواهد یارانه اقشار نیازمند را افزایش دهد ولی با قیمت‌گذاری بر کالاها بخواهد از جامعه حمایت کند، عملاً ناترازی بنگاه‌ها تشدید شده و جانشین کسری بودجه می‌شود و در نهایت همان میزان رشد نقدینگی برای پوشش این ناترازی‌ها افزایش می‌یابد. به‌منظور شفافیت و جامعیت بودجه و پیش‌گیری از تحمیل ناترازی بودجه به بانک‌ها و بنگاه‌ها، لازم است تا همه ارقام مندرج در تبصره‌ها که مربوط به منابع عمومی هستند در سقف بودجه منعکس شوند. این منابع و مصارف شامل موارد زیر است:

- منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در تبصره «۱۴»،
- منابع بند «ی» تبصره «۱» برای تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های محرومیت‌زدایی و پیشران
- بار مالی خرید تضمینی گندم و خرید برق که در واقع یارانه پرداختی دولت به این دو کالا بوده و بخشی از آن از طریق استقراض شرکت‌های دولتی از شبکه بانکی یا عدم پرداخت مطالبات بخش خصوصی تأمین می‌شود،
- تعهدات سالیانه دولت به سازمان تأمین اجتماعی^۱

^۱ هر ساله تنها بخش بسیار اندکی از این تعهدات در لایحه بودجه درج می‌شود. البته مجلس در سال‌های اخیر با اعطای سهام به تأمین اجتماعی بخشی از بدهی‌های دولت را بازپرداخت کرده است ولی باید جلوی فرایند ایجاد بدهی‌های سالیانه در این حوزه گرفته شود زیرا این فرایند به ناترازی صندوق تأمین اجتماعی و استقراض از شبکه بانکی منجر می‌شود.

در نمودار ۱۱ تصویر تعهدات دولت در سال ۱۴۰۲ ارائه شده است. همان‌طور که قابل مشاهده است مصارف بودجه عمومی که در سقف بودجه منعکس می‌شوند تنها بخشی از تعهدات دولت است.

نمودار ۱۱. تصویر تعهدات دولت در سال ۱۴۰۲



مأخذ: محاسبات تحقیق

۷. نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دارای نقاط قوتی به شرح زیر است:

۱. حرکت به سمت برنامه‌محوری

یکی از مهم‌ترین آسیب‌هایی که همواره در زمینه تدوین بودجه داشته است، وجود رویکرد هزینه‌محور و دستگامی در بودجه‌ریزی به جای رویکرد خروجی‌محور و برنامه‌ای بوده است، این موضوع منجر شده است که ارتباط مشخصی میان اولویت‌های سیاستی در یک حوزه مشخص و همچنین فی‌مابین حوزه‌های مختلف وجود نداشته باشد. همچنین میان سیاست‌های ذیل بودجه و برنامه‌هایی که به دستگاه‌ها محول می‌شود، ارتباط روشنی برقرار نباشد. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ با ارائه جداول اطلاعات تکمیلی و برنامه دستگاه‌ها گامی در راستای ارتقای شفافیت بودجه‌ای و بودجه‌ریزی برنامه‌محور برداشته است.

۲. ایجاد شفافیت مالی در سازوکار پیشبرد طرح‌های مرتبط با واگذاری قیر

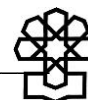
توزیع مواد اولیه قیر با نسبت‌های مشخص بین دستگاه‌های اجرایی رویه‌ای بود که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و برخی سال‌ها در بودجه مورد استفاده قرار گرفته است، تهاتر قیر و ارائه حواله به پیمانکاران به غیرشفاف شدن و ایجاد زمینه‌های فساد منجر می‌شد، مشکلاتی نظیر عدم نظارت بر تخصیص و توزیع قیر و عدم امکان کنترل ریالی توسط ذی‌حساب نمونه‌هایی از این مسائل بوده است، همچنین به دلیل عدم امکان نظارت و ارائه این حواله‌ها در بازارهای ثانویه به قیمت پایین‌تر، در بازار داخلی و صادراتی اختلال ایجاد کرده و زمینه‌ساز قاچاق و کاهش توان رقابت‌پذیری تولیدکنندگان داخلی در بازار جهانی شده بود.

یکی از نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ این است که در بند «ک» تبصره «۱» شفافیت مالی در سازوکار پیشبرد طرح‌های مرتبط با واگذاری قیر را ایجاد کرده است، بدین‌صورت که برخلاف بودجه سال ۱۴۰۱، به جای ارائه قیر به صورت تهاتری و حواله، به صورت اعتبار ریالی تخصیص می‌دهد، این موضوع امکان نظارت بر تخصیص و عملکرد موضوع تبصره را فراهم خواهد کرد و لذا شفافیت بیشتری خواهد داشت.

۳. نرخ مالیات عملکرد بخش تولید

با توجه به شرایط اقتصادی ایران و وضعیت تحریمی کشور، رونق تولید یکی از اساسی‌ترین راهکارهای تقویت اقتصاد کشور است، برای رونق تولید باید میزان سودآوری تولید در مقابل فعالیت‌های غیرمولد بیشتر شود. نظام فعلی مالیاتی در کشور به گونه‌ای است که بیشترین مالیات پرداختی از سوی تولیدکنندگان است. سهم حدود ۲۴ درصدی مالیات اشخاص حقوقی از کل مالیات مصوب قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (دومین رقم مالیاتی پس از مالیات بر کالاها و خدمات) و بیشترین رقم عملکرد در هشت ماهه ابتدایی سال با سهم حدود ۳۷ درصد از کل مالیات محقق شده هشت ماهه سال ۱۴۰۱ نشان دهنده رویه موجود است و این در شرایطی است که میانگین جهانی نرخ مالیات بر اشخاص حقوقی ۲۰ درصد بوده و سهمی ۱۵ درصدی از مالیات‌ها را به خود اختصاص داده است.

در راستای بهبود وضعیت مذکور نظام مالیاتی می‌تواند از دو راهکار استفاده کند: یکی توسعه پایه‌های مالیاتی جدید همچون مالیات بر عایدی سرمایه و یا توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی جهت پیشگیری از فرار مالیاتی و دیگری حمایت‌های هدفمند مالیاتی از تولید، بند «ت» تبصره «۶» در راستای این رویکرد، کاهش ۷ درصدی مالیات بر تولید را در دستور کار قرار داده است. (البته شایان ذکر است در مقابل بخشی از مشوق‌های مربوط به افزایش میزان مالیات ابرازی که متناسب با تورم‌های پایین در نظر گرفته شده بوده است نیز در احکام بودجه حذف شده است.) البته در برآورد منابع مالیاتی، پیش‌بینی رشد منابع حاصل از مالیات اشخاص حقوقی متناسب با این کاهش نرخ نبوده و مالیات این بخش با رشد بالایی همراه شده است. بخشی از این رشد را می‌توان به مالیات بر سود سپرده اشخاص حقوقی که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به تصویب رسیده و در عملکرد مالیاتی سال ۱۴۰۲ محقق می‌شود نسبت داد.



۴. مشارکت عمومی و خصوصی

مشارکت عمومی - خصوصی سازوکاری است که در آن بخش عمومی (دولت و سایر نهادهای حکومتی) به منظور تأمین خدمات زیرساختی (اعم از آب، فاضلاب، برق، گاز، راه، راه آهن، فرودگاه، بنادر، ICT) از ظرفیت‌های بخش خصوصی (اعم از دانش، تجربه، منابع مالی و توان فنی و اجرایی) استفاده می‌کند.

در این نوع مشارکت، دولت در قبال دریافت خدمات، تعهداتی به بخش خصوصی می‌دهد (به عبارت دیگر دولت خرید خدمت انجام می‌دهد)، برای خروجی بهینه مشارکت بخش خصوصی و عمومی باید سازوکاری ایجاد شود تا انتخاب‌ها بهینه شوند و با کمترین تعهدات برای دولت بیشترین عایدی ایجاد شود. قانون برگزاری مناقصات به‌عنوان نهادی با سابقه در کشور می‌تواند تضمینی برای بهینه شدن انتخاب طرف مشارکت‌کننده و میزان تعهدات دولت باشد. در این راستا بند «الف» تبصره «۴» گام مهمی در توسعه مشارکت عمومی خصوصی و استفاده از مزایای این روش در تأمین مالی برداشته است.

۵. انتشار اوراق درون سالی

یکی از مهم‌ترین قابلیت‌هایی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دیده شده است استفاده از اوراق درون‌سالی است، این ویژگی ابزاری مناسب برای مدیریت نقدینگی و انضباط بخشی مالی دولت است، گفتنی است پیش از این بازپرداخت اوراق بیش از یک سال بوده است و امکان استفاده از این ابزار به‌جای تنخواه‌گردان بانک مرکزی وجود نداشت. عدم چنین ابزاری منجر به این مسئله می‌شد که دولت به دلیل کافی نبودن درآمدهای مالیاتی و گمرکی در اوایل سال و حتی بعضاً تا اواسط سال مجبور به استفاده از تنخواه‌گردان بانک مرکزی می‌شد، این موضوع سیاست‌های پولی بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار داده و آثار منفی فراوانی بر اقتصاد تحمیل می‌کرد، شایان توجه است در برخی از سال‌ها، حتی در انتهای سال نیز تنخواه بانک مرکزی برگردانده نمی‌شد بنابراین اوراق درون‌سالی در لایحه بودجه می‌تواند این مسائل را بهبود بخشد.

از دیگر نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز می‌توان به مواردی نظیر راه‌اندازی نظام جامع بازار کار، سقف‌گذاری بر تسهیلات تکلیفی و توجه به ظرفیت سرمایه‌گذاری بانک‌ها اشاره کرد.

۸. محورهای مهم نیازمند توجه در پیشبرد لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

۸-۱. بهینه‌سازی مصرف سوخت

به‌رغم اینکه در حال حاضر کشور با ناترازی انرژی (گاز، بنزین، گازوئیل و برق) مواجه است اما برای حل این مسئله بسیار مهم در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ راهکاری پیش‌بینی نشده است. هرچند مسئله ناترازی انرژی و اصلاح الگوی مصرف در کشور موضوعی است که باید به‌صورت اساسی در برنامه هفتم به آن پرداخته شود ولی از دولت انتظار می‌رفت که در لایحه بودجه برای حل این مسئله اقدام‌هایی را دنبال کند. برای مثال باید در بودجه سال آتی تکالیف و منابعی در حوزه ذخیره‌سازی گاز طبیعی (به‌عنوان مهم‌ترین راهکار مدیریت ناترازی فصلی و پیک)، جمع‌آوری گازهای مشعل، جایگزینی تجهیزات کم‌بازده خانگی، خودتأمینی واحدهای صنعتی، الزام زیرمجموعه‌های دولت برای تحقق منابع ماده

(۱۲) و بازار بهینه‌سازی، توسعه صادرات محور و ... تعیین می‌شد.

همچنین می‌بایست تمهیدی اندیشیده شود که منابع بازگشت سرمایه طرح‌های موضوع ماده (۱۲) و طرح‌های بهینه‌سازی در اولویت اول پرداخت قرار گیرد. طرح‌های بهینه‌سازی مصرف سوخت به‌خصوص در بخش طرح‌های بهینه‌سازی بخش ساختمان (عایق‌کاری، دوجداره کردن پنجره‌ها، سیستم‌های هوشمند)، بهینه‌سازی در صنایع و حمل‌ونقل عمومی می‌تواند جزو اولویت‌های سرمایه‌گذاری در این بخش باشد. طبق گزارش شش‌ماهه دیوان محاسبات کشور از مصارف تبصره «۱۴» بودجه سال ۱۴۰۱، تعهدات دولت در بازپرداخت طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، گازرسانی، جمع‌آوری گازهای همراه و مشعل و همچنین تعهدات سوخت صرفه‌جویی شده در نیروگاه‌های تجدیدپذیر فاقد عملکرد بوده است. براساس گزارش عملکرد ۹ ماهه وزارت نفت نیز این ردیف که دارای اعتبار ۱۲ هزار میلیارد تومانی بوده (این اعتبار نیز کمتر از مبلغ تعهدات بوده است) هیچ عملکردی نداشته است و برای سال ۱۴۰۲ نیز با وجود تجمیع تعهدات قبلی همچنان صرفاً ۱۲ هزار میلیارد تومان اعتبار پیش‌بینی شده است.^۱ به‌عبارتی عدم ایفای تعهدات دولت‌ها در سالیان مختلف موجب کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در این بخش شده است. علاوه بر آن، گزارش دقیقی از طرح‌های تعریف شده و مصوب شورای اقتصاد، پشتیبان توجیهی و فنی طرح‌ها، برآورد میزان سوخت صرفه‌جویی شده و سقف تعهدات دولت بابت بازپرداخت هر طرح به تفکیک و جزئیات کامل مربوط به آن منتشر نمی‌شود.

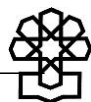
۲-۸. توجه به اصلاح ناترازی بانک‌ها و عوامل موجد آن

اگرچه دولت و مجلس با هدف کنترل کسری بودجه اهتمام قابل‌تقدیری در کنترل هزینه‌های جاری داشتند و نسبت به استفاده از تنخواه‌گردان خزانه بانک مرکزی با احتیاط عمل می‌کردند، وجود بانک‌های شدیداً ناسالم و اضافه برداشت آنها از یک سو و تقاضای بالای تسهیلات ناشی از ناترازی شرکت‌های دولتی، صندوق‌های بازنشستگی و بنگاه‌ها (ناشی از قیمت‌گذاری دستوری) از سوی دیگر، باعث افزایش پایه پولی و رشد نقدینگی شده است. بر این اساس کنترل تورم مستلزم تهیه یک بسته جامع مشتمل بر نحوه کنترل کسری بودجه، ناترازی بانک‌ها، ناترازی بنگاه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی است. اگر به این نکته توجه نشود ممکن است پرهیزکاری‌های دولت و مجلس در هزینه‌تراشی در بودجه در نهایت به هدف اصلی خود مبنی بر ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و مهار پایدار تورم منتهی نشده و تداوم سیاست انضباطی در بودجه را نیز با چالش مواجه سازد.

در پایان سال ۱۴۰۲ برای ناترازی شبکه بانکی ارقام بسیار بالا برآورد می‌شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ هیچ مبلغی برای حل این موضوع در نظر گرفته نشده است بنابراین باید در بودجه سال ۱۴۰۲:

- منابعی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی که وضع وخیمی دارند (نظیر بانک‌های ملی و سپه) در نظر گرفته شود.
- منابعی برای تسویه بدهی دولت به شبکه بانکی (تا پایان مهر سال ۱۴۰۱ معادل ۵۷۰ همت بر اساس اعلام

۱. گزارش وزارت نفت در کمیسیون تلفیق.



بانک‌ها) در نظر گرفته شود.

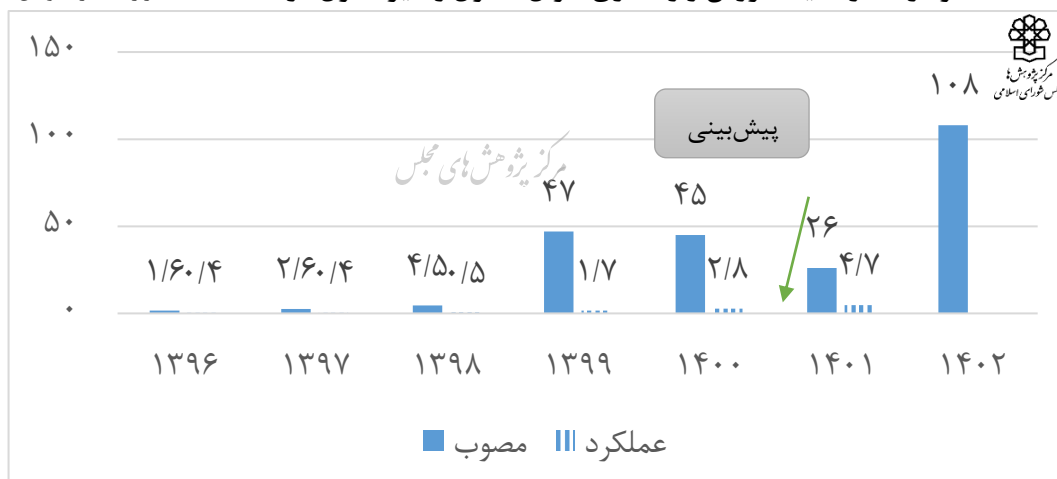
• منابع کافی برای خرید تضمینی گندم و یارانه نان و ایفای تعهدات سالیانه دولت نسبت به سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفته شود تا از این محل بدهی‌های بخش عمومی به بانک‌ها و استقراض غیرمستقیم دولت از بانک مرکزی تشدید نشود.

از سوی دیگر یکی از اقدام‌های مهم و مثبت مجلس شورای اسلامی ایجاد تکلیفی قانونی و الزام به افشای اطلاعات مربوط به تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط بانک‌ها در بند «د» تبصره «۱۶» بود که می‌توانست به اصلاح نظام بانکی کمک کند که این بند از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حذف شده است.

۳-۸. مولدسازی دارایی‌های دولت

در خصوص منابع پیش‌بینی شده برای فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت (۱۰۸ هزار میلیارد تومان)، در صورت تداوم رویه‌های فعلی و عدم تحول و اقدام همه‌جانبه، بیش‌برآوردی بسیار جدی است. در شش سال اخیر (از سال ۱۳۹۶ تا انتهای هشت‌ماهه اول سال ۱۴۰۱)، جمعاً حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان منابع عمومی از محل فروش و واگذاری اموال دولت تحقق یافته است. لذا به‌رغم اثر تورم بر ارزش اموال، باز هم پیش‌بینی تحقق ۱۰۸ هزار میلیارد تومان منابع پیش‌بینی شده از این بخش در سال آینده محل تردید است. لذا باید برای اطمینان از تحقق این منابع در بودجه سال ۱۴۰۲، به راهبرد مهم مولدسازی و البته ظرفیت اراضی در ایجاد رشد اقتصادی، افزایش درآمد و سرمایه‌گذاری‌ها در زیرساخت‌های کشور توجه شود. به‌نظر می‌آید الگوی پیش‌فرض در بودجه کماکان فروش ساختمان‌های مازاد دولتی است. حال آنکه به‌منظور افزایش میزان تحقق در این بخش می‌توان به‌جای فروش اموال و اراضی و خرج منابع حاصل در هزینه‌های جاری، از ظرفیت ارزش‌افزایی به اراضی نیز استفاده کرد. بدین‌منظور دولت می‌تواند پهنه‌هایی از اراضی متناسب (با ارزش) را در ازای مشارکت یا تهاوت (یا تعدیه دیون) در اختیار نهادهای واسط قرار دهد. این نهادها نیز با تهیه طرح تفصیلی منطبق با استعداد اراضی طرح‌هایی را در قالب مجموعه‌سازی و شهرک‌سازی و سایر طرح‌های عمرانی برنامه‌ریزی و به اجرا درمی‌آورند که عواید آن در قالب سهم دولت می‌تواند در آغاز طرح یا مواعد مختلف پیشبرد آن، به حساب دولت واریز شود.

نمودار ۱۲. وضعیت فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت (هزار میلیارد تومان)



۴-۸. خصوصی‌سازی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی رقم ۱۰۶ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. امکان تحقق رقم مذکور با توجه به مواردی از جمله: روند واگذاری شرکت‌های دولتی در سال‌های اخیر، شرکت‌های باقی‌مانده در فهرست واگذاری و پایان اقساط واگذاری برخی از شرکت‌ها، با ابهام جدی روبه‌رو است. توضیح آنکه از مبلغ ۱۰۶ هزار میلیارد تومان، تنها حدود ۲۸ هزار میلیارد ریال (حدود ۲۶ درصد) آن که مربوط به اقساط واگذاری هلدینگ خلیج فارس و سایر اقساط است، به صورت قطعی محقق خواهد شد و تحقق حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان باقی‌مانده، وابسته به واگذاری حداقل ۱۶۰ هزار میلیارد تومان سهام است (با فرض حصة نقدی ۵۰ درصد برای واگذاری‌ها که البته درصد چشمگیری است) که بسیار دور از ذهن است.

۵-۸. پیشبرد اصلاحات نظام مالیاتی براساس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه

بند چهارم سیاست کلی برنامه هفتم توسعه به ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت، ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید، جلوگیری از فرار مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد با تأکید بر رونق تولید و عدالت مالیاتی پرداخته است.

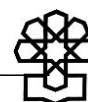
در این راستا **تنفیذ حکم مالیات بر سود سپرده اشخاص حقوقی با درآمد پایدار حدود ۸۰ هزار میلیارد تومانی** که می‌تواند به بازپرداخت بدهی‌های دولت به نظام بانکی اختصاص یابد و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز به آن پرداخته شده بود، یکی از راهبردهای مهم است.

هرچند مجلس برای پیشبرد سیاست‌های کلی تحول در نظام مالیاتی، تصویب طرح مالیات بر سوداگری را نیز در دستور کار دارد، جهت اصلاح ساختار بودجه در بخش مالیاتی و تحقق بیشتر درآمدهای مالیاتی به منظور جلوگیری از کسری بودجه، اصلاحات زیر نیز در قانون بودجه و هنگام اجرای بودجه پیشنهاد می‌شود:

- اجرای دقیق و کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان به منظور کنترل فرار مالیاتی،
- اجرای دقیق و کامل مالیات خانه‌های گران‌قیمت و مالیات بر خانه‌های خالی،
- سامان‌دهی و هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی،
- لغو معافیت سود سپرده اشخاص حقوقی،
- اجرای کامل ماده (۹۷) قانون مالیات‌های مستقیم و حسابرسی مبتنی بر ریسک،
- پیگیری وصول معوقات مالیاتی به کمک دستگاه‌های مختلف اجرایی و قضایی.

۶-۸. توجه به سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه ثابت

یکی از مهم‌ترین مسائل کشور در دهه ۹۰ رشد منفی تشکیل سرمایه و منفی شدن موجودی سرمایه در سال‌های پایانی این دهه بوده است. این موضوع سبب شده تا تشکیل سرمایه یکی از مهم‌ترین مسائل اقتصاد ایران در سال‌های آتی باشد. در این خصوص لازم است تا در بودجه سال ۱۴۰۲ برای تقویت سرمایه‌گذاری اولویت‌دار در کشور تمهیداتی اندیشیده شود.



سازمان‌های توسعه‌ای یکی از نهادهای تسهیل‌گر فضای کسب‌وکار بخش تولید هستند، اما بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حاکی از آن است که رویکرد این لایحه در قبال سازمان‌های توسعه‌ای، با قوانین بودجه سال‌های گذشته تفاوتی ندارد و منابعی که طبق قانون باید در اختیار آنها قرار گیرد، به صورت اندک و در قالب تهاثر با سود سهام و مالیات پرداخت می‌شود. شایان ذکر است در قوانین بودجه سنواتی گذشته و همچنین در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (بند «و» تبصره «۲») به سازمان‌های توسعه‌ای اجازه داده شده «از محل منابع داخلی خود برای کمک به سرمایه‌گذاری در برنامه‌های تحقق رشد و تولید، صادرات کالا و خدمات، حمایت از ساخت داخل و طرح (پروژه)های توسعه‌ای توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی به صورت وجوه اداره شده، کمک‌های فنی و اعتباری و پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سود اختصاص دهند»، اما به دلیل محدودیت منابع داخلی سازمان‌های توسعه‌ای ناشی از عدم اجرای صحیح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، سازمان‌های توسعه‌ای در مشارکت با بخش خصوصی از حیث تسهیل در تأمین منابع سرمایه‌گذاری موفق نبوده‌اند.

۷-۸. ارتقای جایگاه قانون بودجه و تقویت نظارت مجلس

در راستای ارتقای جایگاه قانون بودجه لازم است تا آنچه دولت طی سال هزینه می‌کند بر مبنای قانون مصوب مجلس باشد. متأسفانه در سال‌های گذشته همواره عملکرد بودجه با مصوبه مجلس به دلیل اختیارات دولت در تخصیص بودجه و جابه‌جایی ردیف‌های قانون بودجه متفاوت بوده است. در تصویر زیر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و وضعیت تخصیص آن در ۱۰ ماهه سال ۱۴۰۱ به‌عنوان نمونه منعکس شده است. بر این اساس میزان تخصیص اعتبارات این حوزه تا پایان دی‌ماه کمتر از ۲۰ درصد بوده است.

تصویر ۳. اعتبارات تملک سرمایه‌ای پرداخت شده تا پایان دی‌ماه به تفکیک نوع اعتبارات

عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها سال ۱۴۰۱
مبالغ به میلیارد تومان

عنوان	مصوب	تخصیص (تا پایان دی‌ماه)
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای استانی	۲۵.۲۴۵	۵.۶۳۱
۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی	۱۳.۱۰۰	۳.۵۳۳
قانون استفاده متوازن از امکانات کشور	۲۸.۰۰۰	۱.۵۳۰
تملك استانی دو	۴.۳۵۰	۱.۱۲۹
جمع	۷۰.۶۹۵	۱۱.۸۲۳

مأخذ: گزارش سازمان برنامه و بودجه در خصوص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی.

در سال ۱۴۰۲ باید تلاش شود که اختلاف قانون مصوب نسبت به عملکرد بودجه به حداقل خود برسد. به عبارت دیگر باید علاوه بر پیش‌بینی دقیق منابع، فرایند تخصیص قاعده‌مند شده و امکان جابه‌جایی ردیف‌ها محدود شود. همچنین به منظور نظارت مؤثر و مستمر مجلس بر اجرای بودجه لازم است تا اطلاعات عملکرد پرداختی‌ها به تفیک هر ردیف بودجه جدول کلان و اعتبارات دستگاه‌ها در سال به صورت برخط در اختیار مجلس قرار گرفته و مجلس در راستای نظارت بر عملکرد بودجه امکان بهره‌برداری از این اطلاعات را در قالب یک سامانه برای نمایندگان محترم فراهم کند.

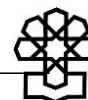
۸-۸. هوشمندسازی و حکمرانی مبتنی بر اطلاعات

در راستای ارتقای هوشمندسازی و حکمرانی مبتنی بر داده باید اطلاعات مهم و حیاتی در کشور جمع‌آوری شود. یکی از مصادیق مهم این اطلاعات سامانه املاک و اسکان وزارت راه و شهرسازی است که در صورت تکمیل، داده بسیار مهم مالکان و محل سکونت آنها از آن قابل استخراج است. از این داده می‌توان برای سیاستگذاری هوشمند در موارد مهمی نظیر شناسایی اقشار پردرآمد برای قطع حمایت‌های رفاهی، شناسایی دارایی‌های ملکی افراد برای اخذ مالیات بر عایدی سرمایه و شناسایی اقشار بدون مسکن برای سیاست‌های حمایتی در حوزه مسکن استفاده کرد. لذا باید با جدیت هرچه بیشتر تکمیل این سامانه پیگیری شده و دریافت مالیات بر خانه‌های خالی نیز براساس آن انجام شود.

یکی دیگر از اقدام‌های مهمی که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ دنبال شد ایجاد سامانه رصد و پایش وضعیت محرومیت مناطق و اقدام‌های ناظر به محرومیت‌زدایی بود که علاوه بر شفافیت، امکان حکمرانی مبتنی بر داده در این بخش را فراهم می‌کرد. این تکلیف قانونی می‌بایست در قالب سامانه اطلاعات بهره‌مندی ایرانیان (موضوع بند «ع» تبصره «۱۷») توسط وزارت رفاه دنبال شود و در قانون بودجه نیز چنین تدابیری تداوم یابد.

۸-۹. مسئله تولید و اشتغال موضوع بند «الف» تبصره «۱۸»

اهمیت موضوع تولید و اشتغال سبب شده است تا در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای به این حوزه انجام شده و سیاست‌های مختلفی نیز در این زمینه اجرا شود. بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی در سال‌های اخیر، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های رونق تولید و اشتغال در کشور شناخته می‌شود و سیر تحول این بند طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ نشان‌دهنده چرخش‌های سیاستی مختلف آن در رویکرد کلی، متولی اجرا، ساختار اجرایی، ترکیب و میزان منابع و ... است. آسیب‌شناسی اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که به‌رغم تغییراتی که هر ساله بر این بند تحمیل می‌شود اما به‌دلیل چالش‌های متعددی که در رویکرد حاکم بر این موضوع و همچنین ضعف بدنه اجرایی و سیاستگذاری کشور وجود دارد، اثربخشی و عملکرد موفقی از اجرای آن دیده نمی‌شود و بدیهی است که بدون توجه و رفع این چالش‌ها، پیش‌بینی تحقق هر نوع سیاستگذاری در این خصوص، با تردید همراه خواهد بود. بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد عدم توجه به شروط لازم برای تولید و اشتغال (ثبات اقتصاد کلان، تسهیل محیط کسب‌وکار و ...)، فقدان استراتژی توسعه صنعتی، ضعف سند آمایش سرزمین، فقدان



نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی تولید، فقدان نهاد متولی توسعه در کشور و توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع از جمله مهم ترین موانع عدم موفقیت تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی هستند.

هرچند در بلندمدت و در برنامه هفتم توسعه بایستی سیاستگذاری در این حوزه انسجام یابد با این حال در خصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ پیشنهاد می شود به جای توزیع استانی منابع، ابتدا استراتژی مشخصی تعیین و مبتنی بر آن منابع تخصیص یابد. پیشنهادهای ذیل در این راستا قابل طرح است:

۱. در حال حاضر تبصره «۱۸» قانون بودجه به همه ابعاد اشتغال (اشتغال حمایتی و توسعه‌ای) می پردازد. این درحالی است که **مقوله اشتغال حمایتی تفاوت ماهوی با اشتغال توسعه‌ای دارد**. در این راستا پیشنهاد می شود وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نقش متولی این حوزه را داشته باشد و همه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی برنامه‌های خود را با هماهنگی این وزارتخانه تدوین و اجرا کنند. این بخش با متولی مشخص و انسجام در برنامه‌ریزی می تواند تشتت در این زمینه را تا حد زیادی رفع کند.

۲. در سال‌های اخیر تبصره «۱۸» صرفاً نقش تأمین مالی با نرخ ترجیحی را برای اولویت‌های دستگاه‌ها داشته است. در زمان ارائه تبصره «۱۸» برای اولین بار (سال ۱۳۹۶) نرخ سود بانکی ۱۸ و نرخ تورم نزدیک به ۱۰ درصد بود. در چنین شرایطی تأمین مالی با نرخ ترجیحی توجیه داشت، با این حال اکنون که نرخ سود بانکی همچنان همان میزان است و نرخ تورم بیش از ۴۰ درصد است نرخ سود حقیقی به میزان قابل توجهی منفی است و اساساً نرخ سود ۱۸ درصدی نیز ترجیحی محسوب می شود. در این راستا پیشنهاد می شود برای همه بنگاه‌های کوچک و متوسط (چه ایجاد و چه سرمایه در گردش) با نرخ ۱۸ درصد و از طریق نظام بانکی تأمین مالی صورت گیرد. تنها مسئله در این خصوص افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و تخصصی است تا توان پرداخت تسهیلات توسط شبکه بانک به رسته‌های اولویت‌دار افزایش یابد. در این راستا پیشنهاد می شود اولاً بخشی از منابع این تبصره صرف افزایش سرمایه **بانک‌های دولتی شده** و در گام بعد سازمان برنامه با همکاری دستگاه‌های اجرایی رسته‌های اولویت‌دار را مشخص و نظام بانکی با ارزیابی طرح‌های اقتصادی موضوع رسته‌های اولویت‌دار به ارائه تسهیلات بپردازد.

۳. در این تبصره به «اولویت طرح‌های تولیدی دانش‌بنیان و پیشران» اشاره شده است اما مرجعی برای مشخص شدن این طرح‌ها تعیین نشده است، همچنین در بند «ب» تبصره، مبنای اعطای تسهیلات «پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی» (تا ۳۰ درصد منابع جزء «۱» و «۲» بند «الف»)، «برنامه‌های حمایت از تولید و اشتغال در سطح استانی با محوریت شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» (تا ۷۰ درصد منابع قبلی، همچنین منابع جزء «۵» و «۶»؛ کمک بلاعوض برای انجام اقدام‌های نهادی و اجرای سیاست‌های فعال بازار کار (تا ۱۰ درصد منابع جزء «۱» بند «الف»)، «تأمین زیرساخت‌های تولید و اشتغال در مناطق محروم کشور» (بخشی از منابع مالی جزء «۱» بند «الف»)، «توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری» (با استفاده از منابع مالی جزء «۵» بند «الف» و منابع صندوق توسعه ملی)، و «اشتغال جوانان» (منابع جزء «۷» بند «الف») است. این نوع تخصیص منابع، اولویت‌بندی متفاوتی با صدر این تبصره ایجاد می کند و در کل اولویت‌های این تبصره برای حمایت از تولید را بسیار گسترده و نسبتاً غیرهدفمند می سازد.

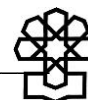
۱۰-۸. نرخ ارز در لایحه بودجه ۱۴۰۲

در خصوص بودجه همواره یکی از مسائلی که در کانون توجه رسانه‌ها قرار می‌گیرد موضوع نرخ ارز است. به عنوان مثال گفته می‌شود که دولت نرخ ارز را در بودجه تعیین کرد یا افزایش داد و... در این خصوص توجه به چند نکته ضروری است:

۱. نکته اول اینکه هیچ‌گاه در قانون بودجه، نرخ ارز پیشنهاد یا تصویب نمی‌شود. از آنجایی که ارقام بودجه ریالی درج می‌شود، به منظور تسعیر درآمدهای دولت از محل صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز و فرآورده نیاز به یک نرخ ارز مفروض وجود دارد که در مفروضات بودجه و نه متن لایحه بودجه در نظر گرفته می‌شود. نکته مهم این است که این نرخ مفروض، در واقعیت تعاملات مالی دولت و هیچ نهاد دیگری مبنای تسویه قرار نمی‌گیرد و در عمل فاقد اهمیت است.

۲. اینکه به دلیل تبدیل شدن نرخ ارز به شاخص عملکرد دولت‌ها، همواره تلاش دولت‌ها بر تثبیت آن بوده است. گرچه افزایش نرخ ارز رسمی (که مبنای تسویه دولت و بانک مرکزی است و نه نرخ غیر رسمی) می‌تواند منابع ریالی بیشتری نصیب دولت کند، اما هزینه‌ای که افزایش نرخ ارز بر کارنامه عملکردی دولت‌ها وارد می‌کند، به مراتب بیشتر از منابع ریالی و به تبع آن توجیه‌گر جلوگیری از افزایش نرخ ارز بوده است. به عنوان مثال، همانطور که در دو دهه گذشته مشاهده می‌شود، دولت‌ها به دنبال راهبرد تثبیت نرخ ارز بوده‌اند؛ هرگاه وفور صادرات نفتی اجازه داده (مانند دوره ۱۳۸۰-۱۳۹۰ و واحد کمتری ۱۳۹۳-۱۳۹۶)، با افزایش عرضه ارز در بازار و هرگاه صادرات نفتی و ذخایر خارجی کاهش یافته، با تعیین دستوری نرخ ارز، این راهبرد در دستور کار قرار داده شده است. علاوه بر نقش شاخص عملکردی نرخ ارز، به دلیل آن که می‌بایست بخش اعظمی از افزایش منابع ریالی ناشی از افزایش نرخ ارز، مصروف افزایش هزینه‌های تورمی در بودجه (مانند افزایش حقوق و دستمزد) شود، دولت‌ها از همان افزایش منابع ریالی هم بهره‌چندانی نمی‌برند. بنابراین، می‌توان گفت این گزاره که «دولت‌ها عامل افزایش نرخ غیررسمی ارز هستند»، بر خلاف انگیزه دولت در تثبیت نرخ ارز و نیز خلاف رویه چند دهه گذشته است.

۳. در تجربه افزایش نرخ غیررسمی ارز در دهه گذشته، ملاحظه گردید که منابع نفتی با ارزی غیر از نرخ غیررسمی ارز تسعیر شده است. به عنوان مثال در سال ۱۳۹۱ که نرخ غیررسمی به ۴ هزار تومان هم رسید، منابع ارزی دولت به نرخ ۱۲۲۶ تومان تسعیر شدند. در تیرماه سال ۱۳۹۲، در حالی که نرخ غیررسمی بالاتر از ۳ هزار تومان بود، نرخ تسعیر منابع ارزی دولتی حدود ۲۵۰۰ تومان مقرر گردید و تا قبل از جهش ارزی سال ۱۳۹۷ نیز نرخ تسعیر ارزهای دولتی کمتر از بازار غیررسمی بود. در حالی که دولت می‌توانست در دوره ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ به راحتی نرخ تسعیر ارزهای خود را برابر با نرخ غیررسمی قرار دهد، از افزایش آن امتناع نمود. همچنین، همانطور که در دوره قبل از «طرح مردمی‌سازی و اصلاح یارانه‌ها» تجربه گردید، اغلب ارزهای دولتی به نرخ ترجیحی به فروش رسید و حتی در برخی دوره‌ها دولت مجبور به استقراض ارز از بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی شد. افزایش مختصر منابع ریالی (محقق شده) ناشی از افزایش نرخ رسمی در این سال‌ها، به مراتب کمتر از درصد افزایش هزینه‌های جاری دولت بوده است. در خصوص حذف ارز ترجیحی در سال جاری نیز تقریباً تمامی عواید ناشی از افزایش نرخ ارز کالاهای اساسی تبدیل به یارانه نقدی گردید.



۴. همواره نرخ ارز مفروض بودجه پایین تر از نرخ روز یا حتی پیش بینی معقول آن در سال آتی در نظر گرفته می‌شود. همچنانکه در فروض مربوط به لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، نرخ تسعیر ارزهای دولتی، ۲۳ هزار تومان در نظر گرفته شده است. فرض نرخ ۲۳ هزار تومانی این امکان را به بودجه می‌دهد که در صورت کاهش صادرات نفتی (مقداری و قیمت)، با کسری مواجه نشود.

۵. اظهارات مبهم مقامات مختلف در خصوص ارز ۲۸۵۰۰ تومانی از جمله تثبیت میانگین نرخ ارز سامانه نیما؛ در این خصوص باید توجه داشت که بین ۸۰ تا ۹۰ درصد فروش ارز در سامانه نیما توسط بانک مرکزی، شرکت‌های تابعه وزارت نفت، پتروشیمی‌ها و فلزات عمده انجام می‌پذیرد. از طرف دیگر اقلام مطرح شده برای پرداخت ارز ۲۸۵۰۰ تومانی (کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی، ماشین‌آلات و مواد اولیه) قریب به ۸۵ درصد از نیاز وارداتی کشور را در بر می‌گیرد و علاوه بر ارزهای دولتی و نفتی به ارزهای دو عرضه کننده عمده دیگر نیز نیاز خواهد داشت. تثبیت میانگین به معنای آن خواهد بود که در صورت اجازه فروش ارز پتروشیمی‌ها و فلزات عمده به نرخ‌های بالاتر از ۲۸۵۰۰ تومان، ارزهای دولتی می‌بایست به نرخ کمتر به فروش رود تا میانگین ۲۸۵۰۰ حاصل شود که به معنای داشتن دو نرخ ترجیحی است. به عنوان مثال اگر ارز پتروشیمی‌ها و فلزات عمده به نرخ ۳۲ هزار تومان به فروش برسد، ارزهای دولتی (بانک مرکزی و شرکت‌های تابعه وزارت نفت) می‌بایست به نرخ ۲۶ هزار تومان به فروش برسد تا میانگین ۲۸۵۰۰ تومان حاصل شود. نکته حائز اهمیت دیگر، چگونگی محاسبه نرخ ای تی اس و عدم شفافیت آن می‌باشد. طبق قاعده، نرخ ای تی اس می‌بایست متوسط نرخ ارز معاملاتی بین بانکی باشد. از آنجا که در عمل اغلب انتقالات ارزی کشور به صورت غیررسمی و از طریق شبکه صرافی و تراستی انجام می‌پذیرد، نرخ ای تی اس محل از اعراب ندارد و یا لاقط تصویر درستی از نرخ تمام حواله جات ارائه نمی‌کند. جهت شفافیت بیشتر لازم است که نرخ‌های با فرمول محاسباتی مشخص تری مبنای قرار بگیرد. به عنوان مثال می‌توان از متوسط نرخ حواله سنا (فروش) استفاده کرد. این نرخ میانگین نرخ فروش حواله در معاملاتی است که حداقل یک طرف آن صرافی و یا بانک است که شامل معاملات حواله در سامانه نیما نیز می‌شود.

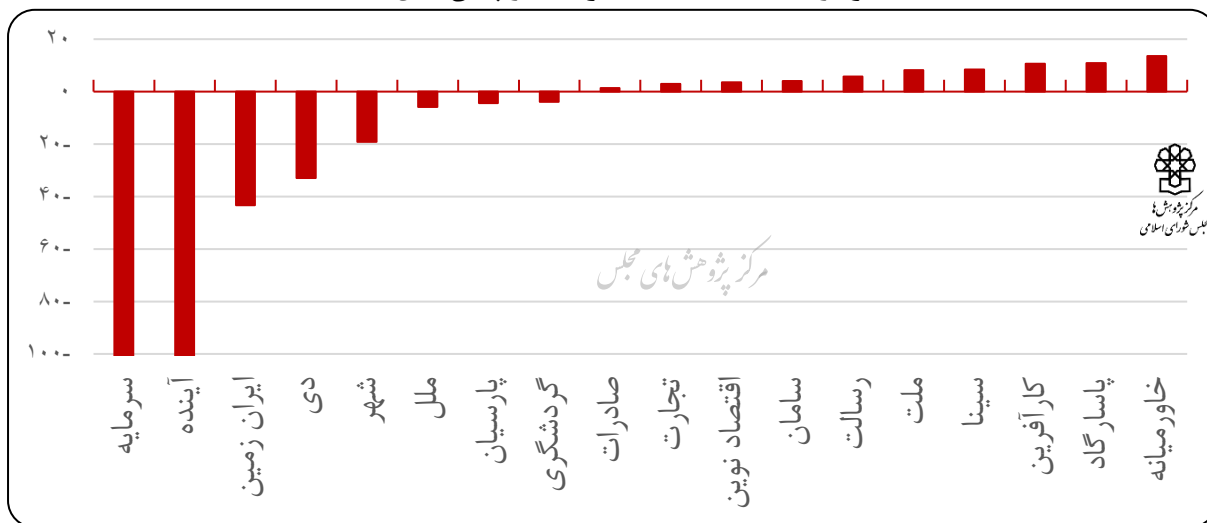
۹. لزوم تدوین بسته جامع برای مهار تورم هم‌زمان با مدیریت حجم کسری بودجه

کنترل تورم در گرو حل و فصل ناترازی‌هایی است که در نهایت خود را در رشد نقدینگی بالا نشان می‌دهند. ناترازی یا کسری بودجه و پولی شدن آن، یکی از مجموعه ناترازی‌های موجد رشد نقدینگی بالا است که می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به افزایش رشد نقدینگی منجر شوند. به صورت مستقیم زمانی است که دولت برای جبران مخارج خود از بانک‌ها یا بانک مرکزی استقراض می‌کند و امکان بازپرداخت آن را تا پایان سال مالی ندارد. سازوکار تأثیر غیرمستقیم کسری بودجه بر رشد نقدینگی نیز این‌گونه قابل صورت‌بندی است که دولت با عدم ایفای تعهدات خود به بنگاه‌های خصوصی، جریان نقدی آن بنگاه‌ها را دچار اختلال می‌سازد و بنگاه‌های مذکور مجبور می‌شوند برای رفع آن، بیش از پیش، متقاضی دریافت تسهیلات باشند و طبعاً در صورتی که این تقاضای تسهیلات از سوی بانک‌ها اجابت شود، منتهی به رشد بالاتر نقدینگی خواهد شد و کمتر کسی هست که نداند این الگوی رشد نقدینگی که بدون افزایش عرضه کل اقتصاد و صرفاً برای جبران اثر نکول بدهی‌های قبلی یک کارفرما ایجاد شده است، قطعاً تورمی خواهد بود.

اگر به سازوکارهای پیش‌گفته موارد فرابودجه‌ای نیز اضافه شود صرفاً به یکی از ناترازی‌های منتهی به تورم اشاره شده است لکن برای کنترل تورم باید علاوه بر کنترل کسری بودجه به حل‌وفصل سایر ناترازی‌ها نیز اندیشید. از جمله دیگر ناترازی‌ها می‌توان به ناترازی بنگاه‌ها، ناترازی بانک‌ها و صندوق‌های بازنشستگی اشاره کرد.

نکته قابل توجه این است که حتی اگر دولت و مجلس رویکرد انضباطی را در کنترل کسری بودجه پیش بگیرند ولی سایر ناترازی‌ها چاره‌اندیشی نشود، سایر ناترازی‌ها می‌تواند تا حدودی (نه کاملاً) جانشین ناترازی بودجه شده و همان رشد نقدینگی با کسری بودجه را به اقتصاد تحمیل کنند. برای مثال اگر دولت به دلیل کنترل کسری بودجه و عدم امکان ایجاد درآمد پایدار، به جای افزایش یارانه اقشار نیازمند، با قیمت‌گذاری بر کالاها بخواهد از جامعه حمایت کند، عملاً با ایجاد زیان برای آنها، ناترازی بنگاه‌ها تشدید شده و جانشین کسری بودجه می‌شود و بنگاه مزبور ناچار می‌شود برای گذران امور جاری خود، تسهیلات دریافت کند که در نهایت همان میزان رشد نقدینگی افزایش می‌یابد. ناترازی بانک‌ها نیز یکی از مهمترین ناترازی‌های تشدیدکننده تورم است که در سالهای اخیر گریبان‌گیر اقتصاد کشور بوده است. به‌طور مشخص داده‌های منتشر شده بانک مرکزی نشان می‌دهد وضعیت ناترازی بانکی در کشور را کماکان به‌عنوان یک چالش برای ثبات اقتصاد کلان می‌توان قلمداد کرد و تخلفات گسترده‌ای از مقررات احتیاطی بانک مرکزی در شبکه بانکی وجود دارد.

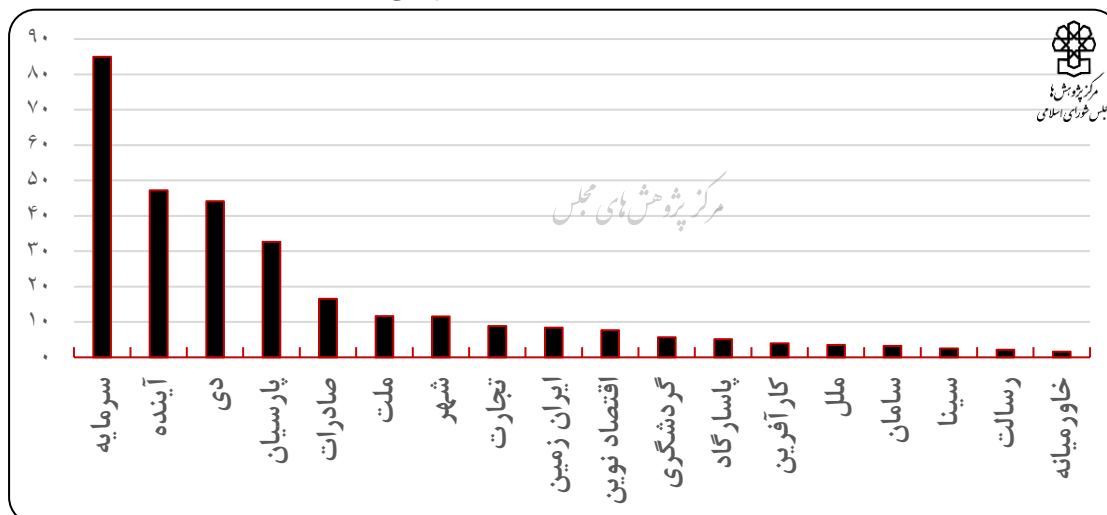
نمودار ۱۳. نسبت کفایت سرمایه در پایان سال ۱۴۰۰ (درصد)



مأخذ: کدال

نمودار فوق نشان می‌دهد اگرچه بانک مرکزی حداقل نسبت کفایت سرمایه را ۸ درصد اعلام کرده است اما بانک‌هایی با نسبت کفایت سرمایه منفی در حال فعالیت هستند و مهم‌ترین مقرر احتیاطی بانک‌های مرکزی دنیا، در ایران عملاً هیچ الزام‌آوری برای توقف فعالیت بانک‌ها ندارد. نسبت مطالبات غیرجاری، شاخص دیگری است که نشان می‌دهد چه میزان از ترازنامه بانک‌ها را دارایی‌های بی‌کیفیت به خود اختصاص داده است.

نمودار ۱۴. نسبت مطالبات غیرجاری در پایان سال ۱۴۰۰ (درصد)



مأخذ: کدال.

بنابراین برای مهار تورم، مکمل حتمی کنترل کسری بودجه، نظارت مؤثر بر بانکها و حل و فصل بانکهای شدیداً ناسالم است که باید در تعامل بین بانک مرکزی و دستگاه قضایی، در برخی موارد شروع و در برخی موارد بر سرعت رسیدگی آن افزوده شود. در واقع کنترل تورم مستلزم تهیه یک بسته جامع مشتمل بر نحوه کنترل کسری بودجه، ناترازی بانکها، ناترازی بنگاهها و صندوقهای بازنشستگی است. اگر به این نکته توجه نشود ممکن است پرهیزکاریهای دولت و مجلس در هزینه‌تراشی در بودجه، در نهایت به هدف اصلی خود مبنی بر ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و مهار پایدار تورم منتهی نشده و تداوم سیاست انضباطی در بودجه را نیز با چالش مواجه سازد.

جمع‌بندی

از جمله مهم‌ترین نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ می‌توان به حرکت به سمت بودجه برنامه‌محور، شفافیت در سازوکار اختصاص قیر به طرحها، استفاده از اوراق درون‌سالی برای مدیریت نقدینگی دولت، راه‌اندازی نظام جامع بازار کار و سامانه‌های مربوطه، کاهش ۷ درصدی نرخ مالیات بر تولید و توجه به ظرفیت سرمایه‌گذاری بانکها در طرحهای مهم و راهبردی در کشور اشاره کرد.

در کنار نقاط قوت، لایحه بودجه ۱۴۰۲ در محورهای مهمی به شرح زیر نیازمند اصلاح است:

۱. بهینه‌سازی مصرف سوخت،
۲. توجه به اصلاح نظام بانکی و ناترازی آن،
۳. مولدسازی دارایی‌های دولت،
۴. منابع حاصل از خصوصی‌سازی،
۵. پیشبرد اصلاحات نظام مالیاتی براساس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه،
۶. توجه به سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه ثابت

۷. ارتقای جایگاه قانون بودجه و تقویت نظارت مجلس،

۸. هوشمندسازی و حکمرانی مبتنی بر اطلاعات،

۹. مسئله تولید و اشتغال موضوع بند «الف» تبصره «۱۸».

۱۰. ملاحظات مربوط به نرخ ارز

در کنار موارد فوق یکی از موارد مطرح شده در سیاست‌های کلی برنامه هفتم که می‌بایست در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مورد توجه قرار گیرد بحث «احصاء و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها» است. برای کنترل تورم باید ناترازی‌هایی که در نهایت خود را در رشد نقدینگی بالاتر نسبت به تولید نشان می‌دهد حل و فصل شود. کسری بودجه و پولی شدن آن یکی از مجموعه ناترازی‌های موجد و عاملی برای رشد نقدینگی بالاتر نسبت به سطح تولید است که می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به تورم منجر شود.

زمانی که دولت تعهدات خود را به تأمین اجتماعی پرداخت نمی‌کند، ناترازی این صندوق به شبکه بانکی منتقل می‌شود. همچنین انتقال بار مالی خرید تضمینی گندم به ترازنامه شرکت بازرگانی دولتی، انتقال بار مالی یارانه برق به شرکت مادر تخصصی برق حرارتی و نیروگاه‌های غیرخصوصی و مواردی از این دست منجر به انتقال ناترازی به شبکه بانکی می‌شوند.

همچنین آمارها نشان می‌دهد اگرچه دولت و مجلس با هدف کنترل کسری بودجه اهتمام قابل‌تقدیری در کنترل هزینه‌های جاری داشتند و نسبت به استفاده از تنخواه‌گردان خزانه بانک مرکزی با احتیاط عمل می‌کردند، وجود بانک‌های شدیداً ناسالم و اضافه برداشت آنها باعث شد رشد پایه پولی کماکان تداوم داشته باشد.

بنابراین کنترل تورم مستلزم تهیه یک بسته جامع مشتمل بر نحوه کنترل کسری بودجه، ناترازی بانک‌ها، ناترازی بنگاه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی است. اگر به این نکته توجه نشود ممکن است پرهیزکاری‌های دولت و مجلس در هزینه‌تراشی در بودجه در نهایت به هدف اصلی خود مبنی بر ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و مهار پایدار تورم منتهی نشده و تداوم سیاست انضباطی در بودجه را نیز با چالش مواجه سازد.