

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۱): کلیات (ویرایش اول)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۲۰۸

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۳۸۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور (۱): کلیات (ویرایش اول)

نوع گزارش: لایحه ، راهبردی ، نظارتی ، پیش‌نویس قانونی

نام دفاتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)، مطالعات اقتصادی

مدیر مطالعه: مرتضی کیانی

تهیه و تدوین کننده: فرید کاظمی

همکاران: محمدمهدی جعفری؛ سیدسروش میرهاشمی، محمدرضا عبداللهی، مهدی دارابی، مصطفی

حبیب‌اله پورزرشکی، ایمان رضانی، میلاد بیگی، رضا بختیاری‌نژاد، سیدمهدی فخر فاطمی

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی

صفحه آرا: سمیرا صادقی عسکری

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

۲. کلیات



تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۸

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	۱. مقدمه
۵	۲. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵
۱۱	۳. نکات مهم منابع و درآمدهای عمومی لایحه بودجه ۱۴۰۵
۲۳	۴. نکات مهم مصارف و اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۵
۳۳	۵. کسری بودجه عمومی
۳۵	۶. جدول منابع و مصارف جمعی خرجی
۳۷	۷. هدفمندی یارانه‌ها
۴۰	۸. تحلیلی بر وضعیت متغیرهای اقتصاد کلان
۴۴	۹. رویکردهای لایحه بودجه ۱۴۰۴ در حوزه سیاست‌های پولی و ارزی
۵۲	۱۰. نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه ۱۴۰۵
۵۵	منابع و مأخذ

فهرست شکل‌ها

۵	شکل ۱ ارقام کلان بودجه کل کشور و ترازهای سه‌گانه در لایحه ۱۴۰۵ [۳] و [۴]
۸	شکل ۲ نمودار ترکیب منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۱]
۹	شکل ۳ نمایی از مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]
۱۰	شکل ۴ نمایی مقایسه‌ای از ترازهای سه‌گانه در قانون ۱۴۰۴ و لایحه ۱۴۰۵ [۳]
۱۳	شکل ۵ نمودار سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه سنواتی
۱۴	شکل ۶ نمودار نسبت عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی
	شکل ۷ تحلیل حساسیت درآمدهای نفتی دولت در سناریوهای مختلف بر حسب حجم صادرات (میلیون بشکه در روز) و نرخ تسعیر درآمدهای ارزی
۱۸	شکل ۸ تسهیم نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۲]
۲۰	شکل ۹ سهم بخش‌های مختلف از منابع درآمدهای دولت با احتساب فرابودجه در لایحه ۱۴۰۵
۲۲	شکل ۱۰ سقف انتشار اوراق مالی در قانون بودجه و عملکرد آن در بازه ۱۴۰۵-۹۶ [۱] و [۲]
۲۳	شکل ۱۱ خالص انتشار اوراق مالی دولت در بازه ۱۴۰۵-۹۶ [۲] و [۱]
۲۴	شکل ۱۲ روند سهم مصارف هزینه‌ای، عمرانی و مالی از بودجه در بازه ۱۴۰۵-۹۷ [۱]
۲۵	شکل ۱۳ نمودار روند رشد مقادیر مصوب و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای [۱] و [۲]
۲۶	شکل ۱۴ نحوه توزیع اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]
۲۹	شکل ۱۵ نحوه توزیع اعتبارات عمرانی بین ردیف‌های عمومی، متفرقه و استانی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]
۳۰	شکل ۱۶ نمودار سهم مقادیر مصوب و عملکرد اعتبارات عمرانی از مجموع مصارف عمومی [۲]
۳۱	شکل ۱۷ نمودار میانه عمر طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی [۲]
۳۲	شکل ۱۸ نمودار ترکیب طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی به تفکیک قدمت طرح
۳۳	شکل ۱۹ روند سهم اعتبارات تملک مالی از مجموع مصارف قوانین بودجه [۱]
۳۴	شکل ۲۰ روند مجموع انتشار اوراق و استفاده از منابع صندوق توسعه در قوانین بودجه
۳۵	شکل ۲۱ برآورد میزان کسری تامین نشده لایحه بودجه ۱۴۰۵
۳۶	شکل ۲۲ منابع و مصارف جمعی خرجی حوزه نفت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]
۳۷	شکل ۲۳ منابع و مصارف جمعی خرجی سایر حوزه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]
۴۱	شکل ۲۴ نمودار رشد محصول ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۱۴۰۰ به قیمت بازار (درصد) [۵]

- شکل ۲۵ نمودار نرخ تورم نقطه به نقطه (درصد) [۷]..... ۴۳
- شکل ۲۶ نمودار نرخ تورم ماهانه سال ۱۴۰۴ و متوسط نرخ تورم ماهانه سال های ۱۳۹۷ به بعد [۷]..... ۴۳
- شکل ۲۷ روند ماهانه رشد نقدینگی به تفکیک سهم از رشد عوامل مؤثر بر عرضه [۸]..... ۴۸
- شکل ۲۸ روند ماهانه رشد نقدینگی به تفکیک سهم از رشد اجزای تشکیل دهنده [۸]..... ۴۸
- شکل ۲۹ روند ماهانه رشد پایه پولی به تفکیک سهم از رشد اقلام سمت منابع [۸]..... ۴۹
- شکل ۳۰ روند ماهانه نرخ ارز حاصل از رابطه برابری قدرت خرید PPP و نرخ غیررسمی ارز لگاریتمی بر پایه ۱۰..... ۵۰
- شکل ۳۱ تأمین ارز در ۸ ماهه اول سال ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴..... ۵۱
- شکل ۳۲ درصد تعهدات صادرات ایفا نشده..... ۵۱

فهرست جداول

- جدول ۱ مقایسه رشد منابع لایحه با مقادیر مصوب و پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۴۰۴ [۳] و [۴]..... ۱۰
- جدول ۲ مقایسه رشد مصارف لایحه با مقادیر مصوب و پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۴۰۴ [۳] و [۴]..... ۱۱
- جدول ۳ درآمدهای مالیاتی در سنوات گذشته و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ [۳] و [۲]..... ۱۲
- جدول ۴ پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی لازم برای دستیابی به هدف‌گذاری برنامه‌ی هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران..... ۱۵
- جدول ۵ فروض برآورد درآمدهای نفتی و گازی در لایحه..... ۱۶
- جدول ۶ محاسبه سهم درآمدهای نفتی در کل منابع بودجه با احتساب موارد خارج از سقف..... ۱۹
- جدول ۷ مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ [۳] و [۴]..... ۲۱
- جدول ۸ سهم اعتبارات دستگاه‌های اصلی هزینه‌ای از مجموع مصارف هزینه‌ای [۳]..... ۲۷
- جدول ۹ ردیف‌های اصلی هزینه‌ای متفرقه در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]..... ۲۸
- جدول ۱۰ منابع پیشنهادی هدفمندی در لایحه در مقایسه با مقادیر مصوب و عملکرد ۱۴۰۴ [۳]..... ۳۸
- جدول ۱۱ مصارف پیشنهادی هدفمندی در لایحه در مقایسه با مقادیر مصوب و عملکرد ۱۴۰۴ [۳]..... ۳۹
- جدول ۱۲ مصارف جمعی خرجی هدفمندی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]..... ۴۰
- جدول ۱۳ رشد شاخص تولید و فروش فعالیت‌های صنعتی و معدنی بورسی در ۸ ماهه نخست سال ۱۴۰۴ [۶]..... ۴۲



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: کلیات (ویرایش اول)

[Doi: 10.22034/mrc.report.21208](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21208)

چکیده

با اصلاح ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص نحوه بررسی لایحه بودجه در میانه سال ۱۴۰۴، بررسی لایحه به صورت تک مرحله‌ای درآمد و رویه بررسی دو مرحله‌ای قانون بودجه که در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ اجراء شده بود، تغییر کرد. بر این اساس دولت مکلف گردید لایحه بودجه را به صورت یک‌جا و در یک مرحله، بدون احکام و تبصره‌های بودجه‌ای و صرفاً شامل جداول و ارقام ارائه دهد. لذا برخلاف سال‌های گذشته، برای اولین بار لایحه بودجه بدون احکام و تبصره‌های بودجه‌ای است. قاعده تنظیم لایحه بودجه پیش‌رو بدین صورت بوده که بر مبنای فروض و الزامات سمت منابع، سقف منابع قابل وصول تعیین شده و سپس بر مبنای آن و الزامات سمت مصارف سقف مصارف تعیین و میزان رشد اعتبار هزینه‌ای و عمرانی دستگاه‌ها و اقلام متفرقه تنظیم شده است.

ارزیابی کلی از ارقام کلان بودجه نشان می‌دهد لایحه بودجه ۱۴۰۵ با رویکرد انقباضی و با هدف به حداقل رسانیدن کسری بودجه تنظیم شده است، اغلب ردیف‌های درآمدی پیش‌بینی شده بیش‌برآوردی نداشته و میزان کسری بودجه تامین نشده در مقایسه با سال‌های گذشته بسیار کمتر است. همچنین محاسبات مربوط به برآورد درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز با سناریوهای واقع‌بینانه‌ای تنظیم شده است. در نقطه مقابل، بررسی مصارف بودجه نشان می‌دهد ضریب افزایش حقوق کارکنان دولتی کمتر از نرخ تورم انتظاری سال جاری تنظیم شده است که به معنای کاهش قدرت خرید کارمندان دولت می‌باشد. همچنین دلالت‌های بودجه‌ای برخی احکام قانون برنامه هفتم در لایحه لحاظ نشده است. همچنین لایحه بودجه در خصوص سازوکار توزیع یارانه‌ها صراحت نداشته و سیاست روشنی را پیشنهاد نداده و در حوزه اعتبارات عمرانی نیز علیرغم نیاز کشور به توسعه این منابع، رشدی لحاظ ننموده است.

در مجموع می‌توان اینگونه جمع بندی کرد که بودجه در سمت منابع به صورت احتیاطی بسته شده و امکان افزایش منابع بودجه با قیودی وجود دارد، در سمت مصارف مهم‌ترین تصمیمات بودجه عدم رشد حقوق و مزایا متناسب با تورم علیرغم تکلیف قانونی ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری است که موجب فشار معیشتی به بخش گسترده‌ای از شاغلین و بازنشستگان شده و از سوی دیگر با اثرگذاری غیرمستقیم بر سطوح در نظر گرفته شده برای حداقل دستمزد، معیشت کارگران و مستمری بازنشستگان را تحت تاثیر قرار می‌دهد. تصمیم مهم دیگر مصارف که بر رشد اقتصادی نیز موثر است، عدم افزایش اعتبار طرح‌های عمرانی است. از لحاظ شکل ارائه بودجه نیز، لایحه پیشنهادی نیازمند اصلاحات جدی در مورد درج ارقام جمعی‌خرجی منابع و مصارف در سر جمع بودجه، اصلاحات در برخی ردیف‌های الزامات منابع و مصارف، واحد پولی در نظر گرفته شده برای بودجه و برخی موارد دیگر است. در نهایت به

نظر می‌رسد هرچند که لایحه بودجه نیازمند اصلاحات جدی در سطح رویکردهای کلان و تصمیمات کلیدی است، با این وجود با توجه به احتیاطی بسته شدن منابع، انقباضی بسته شدن مصارف، گره نخوردن اصلاحات اقتصادی پیشنهاد شده به بقیه بخش‌های بودجه و امکان تصمیم‌گیری مستقل در رابطه با آنها، در صورت همراهی و موافقت دولت امکان اصلاح بخش قابل توجهی از ایرادات در فرآیند بررسی لایحه بودجه در مجلس وجود داشته باشد.

۱. مقدمه

الف. فرایند تنظیم و چهارچوب کلی لایحه بودجه: لایحه بودجه ۱۴۰۵ به دلیل تغییرات قانونی در شیوه تنظیم و تصویب بودجه، نسبت به بسیاری از بودجه‌های سنواتی قبل با دگرگونی‌های ساختاری جدیدی همراه است. مهم‌ترین وجه تمایز این لایحه ناشی از اصلاح ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس و همچنین اتکا به قانون «الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنواتی» (مصوب دی‌ماه ۱۴۰۴) است. قانون جدید تأکید می‌کند لایحه بودجه سالانه «صرفاً در قالب جداول بودجه‌ای» تنظیم شود و «هیچ حکم و تبصره‌ای» در متن بودجه درج نشود و اساساً «قانون‌گذاری جدید» از مسیر بودجه سالانه انجام نگیرد. این تغییر به جلوگیری از تورم احکام بودجه‌ای نامرتب و افزایش اهمیت جداول و شفاف شدن بودجه کمک شایانی می‌کند. در نتیجه، در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به همراه جداول متداول، الزامات بودجه ارائه شده که محورهای اساسی تصمیم‌گیری در این جداول درج شده‌اند. از جمله این موارد می‌توان به نرخ‌ها و پلکان‌های مالیاتی، ضریب رشد حقوق و دستمزد، سقف معافیت مالیاتی و ... اشاره نمود.

ب. ارزیابی ارقام کلان بودجه: به طور کلی دولت تلاش کرده لایحه بودجه ۱۴۰۵ را از حیث واقعی بودن ارقام و انضباط مالی قابل دفاع‌تر کند، اما همزمان با محدودیت‌های جدی طرف مصارف (به‌ویژه فشار هزینه‌های جاری، صندوق‌های بازنشستگی و معیشت کارکنان) و نیز محدودیت در رشد اعتبارات عمرانی مواجه است. از لحاظ رویکردی، برجسته‌ترین ویژگی لایحه ۱۴۰۵ را باید گرایش به واقعی‌سازی و پرهیز از بیش‌برآوردی منابع به‌خصوص در بخش‌هایی مثل صادرات نفت و گاز، واگذاری شرکت‌های دولتی و مولدسازی دانست؛ رویکردی که در مقایسه با ارقام مصوب و عملکرد سال قبل دیده می‌شود. این نکته از آن جهت مهم است که در فضای اقتصاد کلان فعلی، اتکای بودجه به منابع موهوم یا خوش‌بینانه، ریسک بی‌ثباتی را تشدید می‌کند. بنابراین، تمایز اول لایحه ۱۴۰۵ نسبت به بسیاری از لوایح بودجه سنواتی، این است که به جای «بزرگ‌نمایی منابع» برای پوشش مصارف، تلاش کرده شکاف را از طریق واقع‌بینی در منابع و اصلاح سازوکارهای تأمین مالی، مدیریت کند.

بررسی ترکیب منابع عمومی نشان می‌دهد ویژگی شاخص دیگر، پررنگ‌تر شدن اتکای بودجه عمومی به منابع مالیاتی و گمرکی است؛ از جمله به سهم ۵۷ درصدی مالیات و گمرک از منابع عمومی و افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده برای بهبود نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی می‌توان اشاره کرد. از منظر سیاست‌گذاری، این تغییر جهت، اگر با بهبود کیفیت پایه‌های مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی همراه شود، می‌تواند به «پایداری» منابع



کمک کند. یکی از ویژگی‌های مهم لایحه ۱۴۰۵، کاهش قابل توجه کسری تراز عملیاتی و پوشش درصد بالاتری از هزینه‌ها از محل منابع پایدار است. این یکی از پایه‌های اصلاح ساختاری بودجه است: یعنی میزان بیشتری از هزینه‌های جاری با درآمدهای عمومی غیرنفتی پوشش داده شوند و نیاز به نفت یا اوراق بدهی برای هزینه جاری کمتر شود.

اما در سمت مصارف، چند محور بسیار مهم و در عین حال چالش‌برانگیز دیده می‌شود. موضوع معیشت و حقوق کارکنان اولین مورد در این زمینه است. رشد ضریب حقوق حداقل به میزان تورم (مطابق قانون مدیریت خدمات کشوری) اجرا نشده و فاصله قابل ملاحظه رشد در نظر گرفته شده برای ضریب ریالی حقوق با تورم، با توجه به تورم‌های بالا و عدم تعدیل حقوق در چند سال اخیر، می‌تواند به کاهش جدی قدرت خرید کارکنان و بازنشستگان انجامیده و نگهداشت نیروی متخصص را دشوارتر کند. نحوه تصمیم‌گیری در مجلس درباره این موضوع تعیین‌کننده خواهد بود.

یک مساله بسیار قابل توجه در لایحه بودجه ۱۴۰۵، مساله ارقام فرابودجه‌ای و خارج از سقف بودجه است. اعتبارات قانون هدفمندی یارانه‌ها و اعتبارات جمعی‌خرجی در لایحه خارج از سقف منابع و مصارف بودجه عمومی قرار دارند که عمده منابع در این دو جدول از محل منابع نفتی می‌باشد. یک مساله مهم در این خصوص اینست که عدم درج منابع و مصارف هدفمندی و جمعی‌خرجی در سقف منابع عمومی، تصویر کاملی از وضعیت بودجه ایجاد نمی‌شود و نسبت‌های کلیدی لایحه نمی‌تواند نمایانگر دقیقی از وضعیت مالی دولت باشد. مساله مهم دیگر اینست که علیرغم کاهش سهم نفت از منابع عمومی به حدود ۱۶ درصد، اما سهم درآمدهای نفتی از کل منابع دولت اعم از عمومی، هدفمندی و جمعی‌خرجی در حدود ۳۴ درصد می‌باشد. این بدین معناست که «در واقع» همچنان وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی بالاست.

ج. وضعیت اقتصاد کلان ایران در آستانه تصویب لایحه بودجه ۱۴۰۵: بر اساس برآوردهای مرکز پژوهش‌ها رشد اقتصادی کشور پس از تجربه چهار سال رشدهای بالای ۳ درصد، در سال ۱۴۰۴ در دامنه منفی قرار خواهد گرفت. رشد ناچیز تشکیل سرمایه در سال‌های اخیر و کاهش ظرفیت رشد اقتصادی، ناترازی انرژی و چالش تامین پایدار انرژی صنایع، چالش تامین ارز مورد نیاز صنایع تولیدی و خشکسالی و رشد منفی بخش کشاورزی مهمترین دلایل این رشد منفی می‌باشند. به طور کلی با توجه به تداوم مسائل پیش‌گفته، روند رشد اقتصادی کشور در سال ۱۴۰۵ نیز چندان مساعد نبوده و با فرض تحقق فروض لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ رشد اقتصادی و رشد اقتصادی بدون نفت در سال ۱۴۰۵ به ترتیب ۰.۸ و ۰.۷ درصد پیش‌بینی می‌شود. رشد کمتر از تورم ضریب حقوق کارکنان دولت و عدم افزایش جدی بودجه عمرانی مهمترین کانال‌های اثرگذار بودجه در رشد اقتصادی سال ۱۴۰۵ خواهند بود.

از منظر تورم نیز پیش‌بینی می‌شود که نرخ تورم به دلیل نوسانات نرخ ارز بازار آزاد، افزایش نرخ در تالار دوم، تخصیص ۸.۸ میلیارد دلار به واردات کالاهای اساسی با ارز ترجیحی و افزایش احتمالی قیمت برخی حامل‌های انرژی تا نیمه سال ۱۴۰۵ صعودی بوده و در ادامه به دلیل کاهش اثر کسری بودجه بر رشد کل‌های پولی و در نتیجه کاهش رشد نقدینگی، روندی نزولی به خود بگیرد.

در خصوص وضعیت رفاهی نیز هر چند به دلیل لحاظ رقم ۱۷۰ همتی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ برای توزیع کالابریگ به هفت دهک پایین درآمدی، پیش‌بینی می‌شود ضریب جینی کاهش ۲.۵ درصدی یافته و به ۰.۳۸ برسد. سیاست‌های پولی، مالی و درآمدی سه بازوی اصلی مدیریت تقاضای کل، انتظارات تورمی و ثبات اقتصاد کلان هستند. هریک از این ابزارها به‌تنهایی اثر محدودی دارند، اما در هماهنگی می‌توانند اثرات هم‌افزا ایجاد کنند و در مقابل عدم هماهنگی آن‌ها می‌تواند اثر یکدیگر را خنثی یا حتی معکوس کند.

پیامد نهایی این فرآیند، شکل‌گیری تورم پایدارتر همراه با هزینه اجتماعی بالاتر است. خلق پول بانکی مہارنشده، نیروی تورمی را زنده نگه می‌دارد، در حالی که انقباض مالی و درآمدی، رشد اقتصادی و قدرت خرید اقشار با درآمد ثابت را تضعیف می‌کند. نتیجه چنین ترکیبی، تداوم تورم در کنار رکود نسبی و افزایش نابرابری است؛ وضعیتی که نه تنها هدف مہار تورم را محقق نمی‌کند، بلکه سرمایه اجتماعی را نیز فرسایش می‌دهد.

د. ارتباط لایحه با برنامه هفتم: قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به‌عنوان نقشه‌راه میان‌مدت کشور و بودجه‌های سنواتی به‌عنوان ابزار اجرای یک‌ساله، باید به‌صورت «دقیق، معنادار و واقعی» همسو باشند؛ زیرا هر گسست میان بودجه ۱۴۰۵ و «قانون برنامه هفتم پیشرفت» به اتلاف منابع عمومی و دور شدن از رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده می‌انجامد. در همین چارچوب، سازمان برنامه و بودجه در اجرای بند «ب» ماده (۱۱۸) برنامه هفتم، در جلد سوم اسناد پشتیبان جدول «منابع اجرای احکام برنامه» و «جدول اتصال منابع بودجه‌ای به احکام برنامه» را در لایحه ۱۴۰۵ ارائه کرده تا امکان رصد پایبندی دولت فراهم شود.

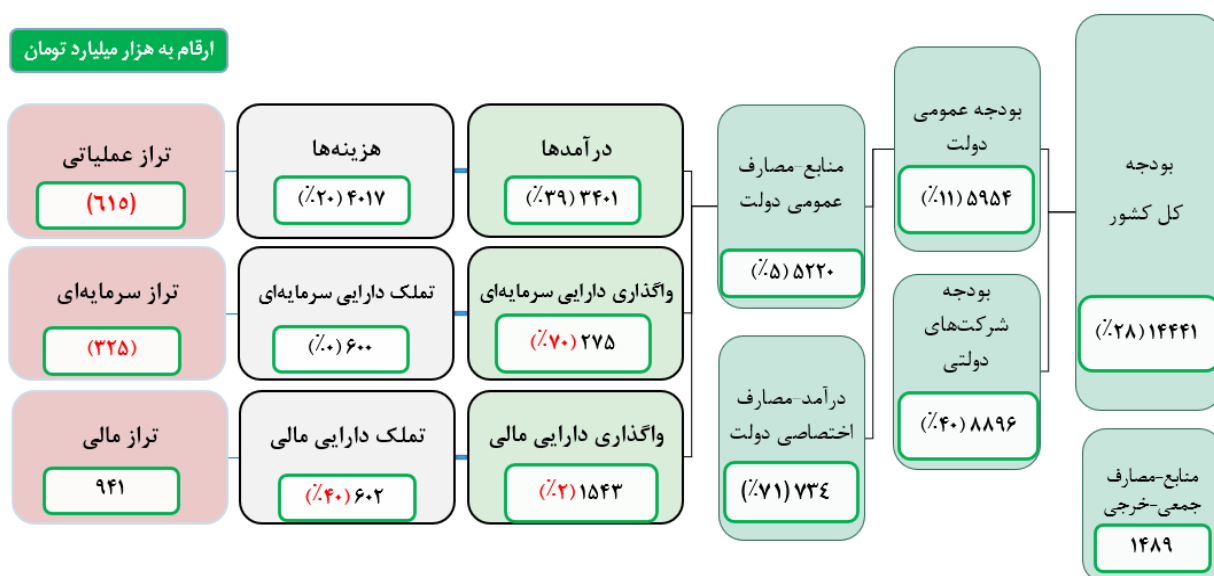
بررسی تطبیقی و آسیب‌شناسانه اسناد پشتیبان لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان می‌دهد که پدیده «برچسب‌گذاری مجدد» با تغییر تابلوی «هزینه‌های جاری و اجتناب‌ناپذیر» به «اعتبارات توسعه‌ای» ماهیت تحولی برنامه هفتم را خدشه‌دار کرده است. منطق این ارزیابی در چهار مصداق کلیدی کاملاً مشهود است. نخست در بخش کشاورزی تخصیص «بارانه کود شیمیایی» ذیل بند «الف» ماده (۳۳) -الگوی کشت- یک پارادوکس آشکار است؛ زیرا قانون صراحتاً بر «انتقال حمایت از نهاده به محصول نهایی» تأکید دارد اما دولت همان بارانه سنتی نهاده (کود) را که حمایت در ابتدای زنجیره است، به‌عنوان اجرای حکم «انتقال به انتهای زنجیره» قلمداد کرده است. دوم در نظام آموزش عالی؛ اتصال «حقوق ثابت و ماهیانه هیئت علمی» به ماده (۹۳) یعنی افزایش سهم پژوهش از تواید ناخالص داخلی فاقد وجاهت بودجه‌ای است؛ چراکه حقوق یک تعهد استخدامی برای جبران خدمات عمدتاً آموزشی است و نمی‌تواند جایگزین «گرندهای پژوهشی» و منابع متغیر مورد نیاز برای تولید علم شود. سوم در حوزه فرهنگ؛ انطباق اعتبارات «برگزاری مراسم تکریم و همایش‌ها» در فرهنگستان هنر با ماده (۹۴) مبنی بر پژوهش تقاضامحور، نشانه عدم درک تفاوت ماهوی میان «فعالیت‌های ترویجی-تشریفاتی» و «فرآیند تحقیق و توسعه» است. نهایتاً در بخش قضایی؛ برای سازمان زندان‌ها بودجه «وام اشتغال زندانیان آزادشده» را ذیل ماده (۱۱۲) یعنی افزایش دستمزد شاغلین حین حبس تعریف شده است؛ این اقدام مصداق بارز انحراف است، چراکه منابعی که باید صرف اشتغالزایی در «داخل زندان» شود، برای مأموریتی متفاوت در «خارج از زندان» برچسب‌گذاری شده است که در عمل هدف قانونگذار را محقق نمی‌سازد.



۲. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

۲-۱. ارزیابی کلی ارقام کلان لایحه بودجه

بر اساس لایحه بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۱۴۰۵، بودجه کل کشور معادل ۱۴۴۴۱ هزار میلیارد تومان است که از این میزان منابع بودجه عمومی معادل ۵۹۵۴ هزار میلیارد تومان و بودجه شرکتهای دولتی، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت ۸۸۹۶ هزار میلیارد تومان است. بودجه عمومی دولت از دو بخش (۱) منابع و مصارف عمومی دولت معادل ۵۲۲۰ هزار میلیارد تومان و (۲) درآمد و مصارف اختصاصی دولت معادل ۷۳۴ هزار میلیارد تومان تشکیل شده است. همچنین مجموع منابع و مصارف جمعیتی معادل ۱۴۸۹ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. در جدول (۱) نمایی از ارقام کلان بودجه کل کشور سال ۱۴۰۵ ارائه شده است:



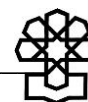
شکل ۱ ارقام کلان بودجه کل کشور و ترازهای سه‌گانه در لایحه ۱۴۰۵ [۳] و [۴]

تحلیل کلی منابع و مصارف: همان‌گونه که از شکل فوق مشخص است، رشد کلی منابع و مصارف عمومی در حدود **۵ درصد** لحاظ شده است. این رشد در مقایسه با رشد ۹۳ درصدی قانون ۱۴۰۴ نسبت به قانون ۱۴۰۳، کاهش شدیدی در سقف کلی منابع و مصارف را نشان می‌دهد. برای توضیح این کاهش موارد زیر بیان می‌شود:

- اول؛ بخشی از این کاهش بدلیل تکالیفی است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ از فرابودجه وارد بودجه شده و در سقف اعتبارات بودجه قرار گرفتند. تادیه بدهی‌های دولت به سازمان تامین اجتماعی (۲۰۰ ه.م.ت)، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی (۲۰۰ ه.م.ت)، اعتبارات تادیه بدهی‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی (۸۰ ه.م.ت) و کمک‌زیان منابع عمومی به اعتبارات هدفمندی (۲۰۰ ه.م.ت) از جمله مواردی (مجموعاً ۶۸۰ ه.م.ت) بودند که در لایحه ۱۴۰۵ یا اعتبار کمتری برای آنها لحاظ شده است؛ یا به فرابودجه انتقال یافته‌اند. مجموع اعتباری که برای این موارد در سقف

بودجه عمومی لحاظ شده، ۳۴۰ هزار میلیارد تومان است.

- دوم؛ در رویکرد لایحه مهم‌ترین مواردی که قابلیت ایجاد منابع جدید برای تامین کسری بودجه دارند از جمله اصلاح نرخ ارز ترجیحی و اصلاحات حوزه انرژی، به مصارف جمعی خرجی بودجه هدفمندسازی یارانه‌ها انتقال یافته و عملاً هرنوع اصلاح نرخ در این حوزه منجر به افزایش اعتبارات بودجه عمومی نخواهد شد.
 - سوم؛ با توجه به برآوردی که از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و گاز وجود دارد، این منابع برای سال آینده نسبت به سال جاری روند کاهشی خواهد داشت. لذا محدودیت منابع حاصل از این محل منجر به این شده است که سقف منابع لایحه نسبت به بودجه سال جاری رشد کمتری داشته باشد. خالص منابع صادراتی نفت خام، میعانات و گاز نسبت به ارقام سال جاری **۳۹ درصد** کاهش یافته است.
 - چهارم؛ عدم بیش‌برآوردی در منابع ریالی از محل مولدسازی اموال و دارایی‌های دولت و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (خصوصی‌سازی)، یکی از اصلی‌ترین دلایل کاهش رشد سقف بودجه نسبت به سال گذشته است. این رقم برای قانون بودجه سال ۱۴۰۴ معادل ۱۶۰ ه.م.ت بوده که در لایحه پیش‌رو این منابع به ۲۱.۵ ه.م.ت کاهش یافته است (معادل **۸۶ درصد** کاهش). با توجه به اینکه در سنوات گذشته یکی از دلایل اصلی ایجاد کسری در میانه سال، عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده از این دو محل بود، برآورد واقع‌بینانه این دو ردیف به کاهش سقف اعتبارات لایحه منجر شده است.
 - چهارم؛ سقف انتشار اوراق مالی اسلامی برای سال آتی ۹۴۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است که نسبت به میزان مصوب سال جاری **۳۴ درصد** افزایش یافته است. این افزایش در حالیست که نسبت رشد اوراق در قانون بودجه ۱۴۰۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در حدود **۱۷۵ درصد** بوده است. به عبارتی، افزایش چشمگیر واگذاری اوراق مالی در قانون بودجه ۱۴۰۴، به معنای استفاده حداکثری از این ظرفیت در سال ۱۴۰۴ بوده که در نتیجه امکان رشدهای بالاتر برای سال آتی را کاسته است.
- بر اساس نکات فوق می‌توان نتیجه گرفت که بخشی از رشد کمتر سقف بودجه در لایحه ۱۴۰۵ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ ناشی از محدودیت واقعی منابع و بخشی ناشی از تغییر استاندارد بودجه بوده است. همچنین روند عملکرد منابع و مصارف قانون بودجه نشان می‌دهد عملکرد بودجه تا انتهای سال جاری **۸۱ درصد** مصوب باشد و بر این مبنا **رشد لایحه نسبت به عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۴ بالغ بر ۲۹ درصد برآورد می‌شود.**
- ارائه تصویری جامع از مجموع منابع و مصارف لایحه مشتمل بر ارقام ریالی بودجه عمومی و منابع و مصارف جمعی خرجی (اعتبارات فرابودجه‌ای سابق) می‌تواند نمای بهتری از وضعیت رشد ارقام کلان بودجه ارائه دهد. با احتساب مجموع تمامی اعتبارات عمومی و جمعی خرجی، رشد لایحه ۱۴۰۵ نسبت به سقف ارقام قانون بودجه ۱۴۰۴ در حدود ۱۴ درصد است. البته در این جدول مصارف جمعی خرجی جدول (۱۴) لحاظ نشده است که با لحاظ آن موارد، این نسبت بیشتر می‌شد. در جدول زیر میزان رشد ارقام کلان بر این مبنا محاسبه شده است.



جدول ۱ رشد مجموع اعتبارات لایحه در نسبت با قانون ۱۴۰۴ [۳]

رشد لایحه به قانون (درصد)	لایحه ۱۴۰۵	مصوب ۱۴۰۴	
۵	۵۲۲۰	۴۹۵۶	بودجه عمومی
۸۴	۱۲۱۴	۶۵۷	جمع خرجی نفت
۱۱	۲۷۵	۲۴۶	جمع خرجی سایر
۱۴	۶۷۰۹	۵۸۵۹	مجموع

در ادامه به صورت اجمالی ردیف‌های اصلی منابع و مصارف بررسی می‌شوند:

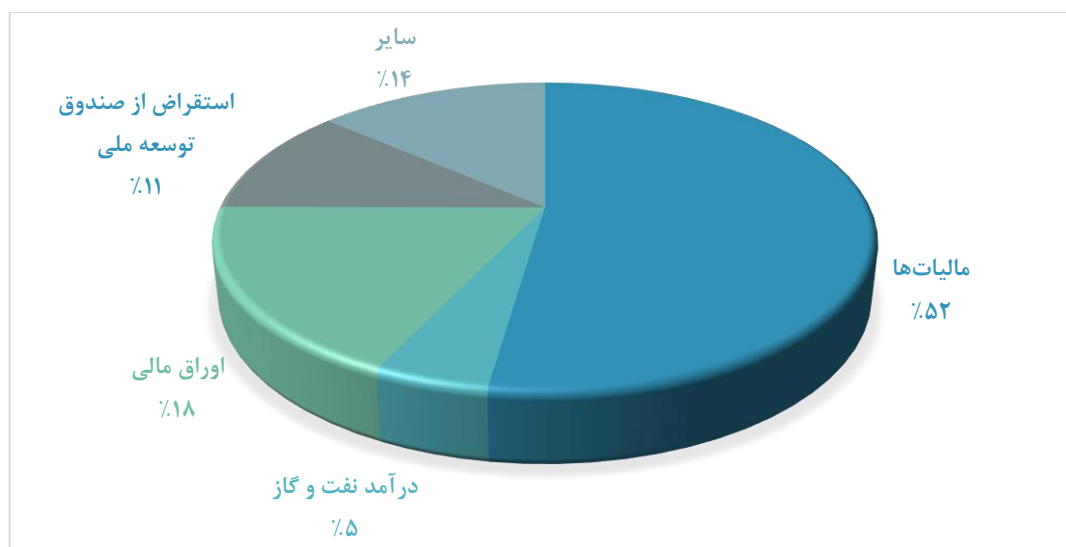
۱- **درآمدها:** بخش «درآمدها» نسبت به مصوب سال گذشته در حدود ۳۹ درصد رشد دارد که سهم درآمدهای مالیاتی از این رشد در حدود ۳۲ واحد درصد است. بخشی از این افزایش درآمدهای مالیاتی ناشی از رشد دو واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده نسبت به سال ۱۴۰۴ و بخشی نیز ناشی از رشد ۴۶ درصدی مالیات اشخاص حقوقی است. درآمدهای ناشی از حقوق ورودی کالاها (درآمدهای گمرکی) نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۴، ۱۳.۵ درصد کاهش یافته است که با وجود افزایش ۲۶ درصدی نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق گمرکی^۱، بدلیل حذف حقوق ورودی واردات خودرو این منابع کاهشی بوده است. همچنین سایر درآمدهای دولت (شامل سود سهام شرکت‌های دولتی، حقوق دولتی معادن و ...) نیز معادل ۲۱ درصد رشد داشته است.

۲- **واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای:** رقم برآوردی لایحه در خصوص میزان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۲۷۵ هزار میلیارد تومان است که سهم منابع حاصل از فروش صادراتی نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی ۲۵۰ هزار میلیارد تومان و سهم درآمدهای مولدسازی ۱۲ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. میزان مصوب واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه ۱۴۰۴، ۹۳۰ هزار میلیارد تومان است که رقم پیش‌بینی شده در لایحه ۷۰ درصد کاهش را نشان می‌دهد. بخشی از این کاهش ناشی از برآورد تحقق کمتر درآمدهای نفتی در سال آتی نسبت به پیش‌بینی قانون ۱۴۰۴ است که از ۴۰۷ هزار میلیارد تومان در قانون ۱۴۰۴ به ۲۵۰ هزار میلیارد تومان رسیده و لذا ۳۹ درصد کاهش دارد. بخشی از این کاهش ناشی از برآورد کاهش قیمت و میزان صادرات و بخشی نیز ناشی از کاهش سهم دولت از درآمدهای صادراتی است که در ادامه گزارش به تفصیل تبیین می‌شود. از سوی دیگر منابع حاصل از واگذاری اموال و دارایی‌های دولت و یا همان مولدسازی نیز در حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است که نسبت به میزان مصوب قانون بودجه ۱۴۰۴ (۳۲۵ ه.م.ت) ۹۶.۵ درصد کاهش یافته است. البته بخش عمده‌ای از منابع حاصل از مولدسازی در قانون بودجه ۱۴۰۴ به صورت تهاتری بابت تادیه بدهی دولت به تامین اجتماعی (۲۰۰ ه.م.ت) و افزایش سرمایه بانکها (۱۰۰ ه.م.ت) بوده و سهم ریالی آن در حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان بود.

۳- **واگذاری دارایی‌های مالی:** مجموع منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی معادل ۱۵۴۳ هزار میلیارد تومان

۱. نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق گمرکی در قانون بودجه ۱۴۰۴ معادل میانگین اسفند ۱۴۰۳ (در حدود ۷۰ هزار تومان) تصویب شده بود که در جدول الزامات به ۱۰۲ هزار تومان به ازای هر یورو (۸۹ هزار تومان به ازای هر دلار) افزایش می‌یابد.

لحاظ شده است که نسبت به میزان مصوب قانون بودجه سال جاری ۲ درصد کاهش یافته است. در این ردیف، مجموع میزان منابع حاصل از واگذاری اوراق مالی در حدود ۹۴۰ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است که نسبت به قانون بودجه سال جاری ۱۶ درصد رشد دارد. همچنین میزان منابع استقراری از صندوق توسعه ملی در حدود ۵۹۰ هزار میلیارد لحاظ شده است که نسبت به میزان سال گذشته ۹ درصد رشد یافته است. بخشی از این رشد ناشی از افزایش نرخ تسعیر و بخشی نیز ناشی از رشد سهم بخش استقراری دولت از صندوق است. در نمودار زیر نمایی از سهم ردیف‌های اصلی در تامین منابع لایحه بودجه ۱۴۰۵ ارائه شده است:



شکل ۲ نمودار ترکیب منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۱]

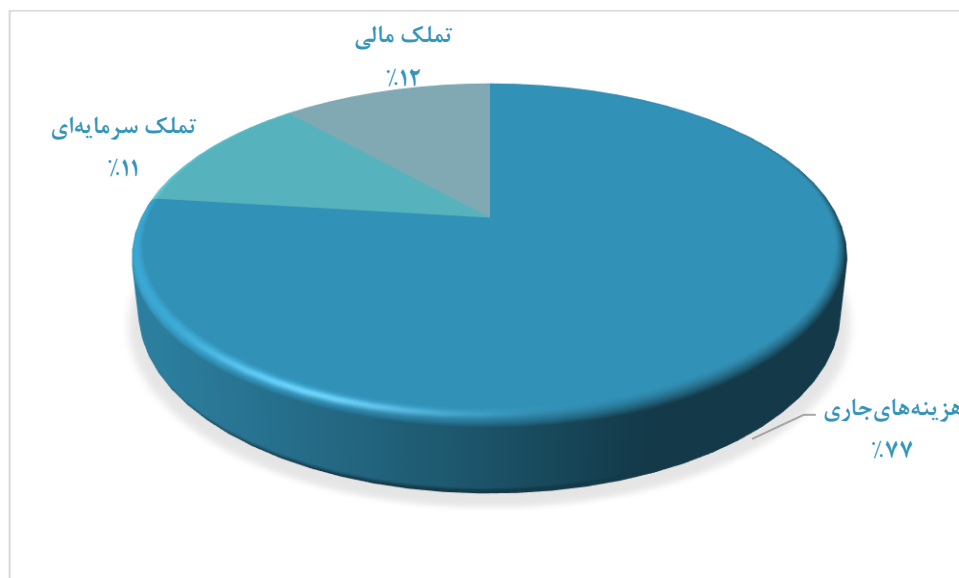
۴- **هزینه‌ها:** میزان رشد مجموع هزینه‌ها در لایحه ۲۰ درصد لحاظ شده است. بخش عمده‌ای از هزینه‌های جاری را پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت، مستمری بازنشستگان وابسته به دولت و هزینه‌های دستگاهی تشکیل می‌دهد. با توجه به اینکه ضریب ریالی افزایش حقوق و دستمزد کارکنان بخش دولتی نیز در جدول الزامات مصارف معادل ۲۰ درصد لحاظ شده است، لذا رقم سرجمع هزینه‌ها نیز به همین میزان رشد داشته است.

۵- **تملك دارایی‌های سرمایه‌ای:** اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه رشدی نداشته و همان میزان ۶۰۰ هزار میلیارد تومان قانون بودجه سال ۱۴۰۴ مجدداً پیشنهاد شده است. همچنین در جدول جمعی خرجی، به دستگاه‌ها اجازه داده شده بخشی از اعتبارات عمرانی مورد نیاز خود را از محل فروش و واگذاری اموال و دارایی‌های در اختیار خود تامین کنند که این سازوکار می‌تواند انگیزه دستگاه‌ها را در مولدسازی دارایی‌های خود افزایش دهد.

۶- **تملك دارایی‌های مالی:** میزان پیشنهادی لایحه برای تملك دارایی‌های مالی در حدود ۶۰۲ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است که نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۴، ۴۰ درصد کاهش داشته است. رقم اصلی این ردیف را اعتبارات بازپرداخت اصل اوراق سررسید شده دولت تشکیل می‌دهد که میزان پیشنهادی آن در لایحه ۴۴۶ هزار میلیارد تومان



بوده و نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۴ رشد ۱۵ درصدی دارد. یک دلیل آشکار کاهش اعتبارات این ردیف نسبت به قانون ۱۴۰۴، انتقال بخشی از اعتبارات تادیه بدهی‌ها به جدول جمعی خرجی و حذف بخشی دیگر است. در شکل (۳) نمایی از مصارف کلی لایحه ارائه شده است:



شکل ۳ نمایی از مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]

۲-۲. ترازهای سه‌گانه

کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ معادل ۶۱۵ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان کسری تراز عملیاتی سال ۱۴۰۴، ۳۲ درصد کاهش یافته است. این بدین معناست که در سال ۱۴۰۵، بار ریالی بیشتری از مصارف هزینه‌ای از محل درآمدها تامین خواهد شد. تراز سرمایه‌ای که در سال‌های اخیر همواره مثبت بوده و بدین معنا بود که از محل درآمدهای نفتی به منظور پوشش کسری تراز عملیاتی استفاده می‌شد، برای اولین بار منفی شده است. البته با افزودن منابع استقراضی از صندوق توسعه که ماهیتاً منابع نفتی هستند، این تراز همچنان مثبت می‌شود. اما تراز مالی نسبت به سال گذشته افزایش یافته است. بخش عمده‌ای از افزایش تراز مالی ناشی از رشد میزان اوراق و دریافتی دولت از صندوق توسعه و بخشی نیز ناشی از کاهش اعتبارات تملک مالی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۴ است. در شکل زیر نمایی مقایسه‌ای از روند ترازهای سه‌گانه در قانون ۱۴۰۴ و لایحه ۱۴۰۵ ارائه شده است:



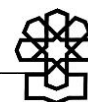
شکل ۴ نمایی مقایسه‌ای از ترازهای سه‌گانه در قانون ۱۴۰۴ و لایحه ۱۴۰۵ [۳]

۲-۳. میزان رشد منابع و مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۵ در نسبت با پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۴ در این بخش، به مقایسه میزان رشد ارقام منابع لایحه نسبت به عملکرد هشت‌ماهه بودجه سال جاری و پیش‌بینی از عملکرد ردیف‌های اصلی تا انتهای سال پرداخته شده است. این ارقام نشان‌دهنده اینست که مقادیر لایحه در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد و نیز عملکرد هشت‌ماهه، ارقام قابل وصولی است و رشد این ارقام با میزان تورم پیش‌بینی شده برای سال آتی همخوانی دارد.

جدول ۱ مقایسه رشد منابع لایحه با مقادیر مصوب و پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۴۰۴ [۳] و [۴]

عنوان	مصوب ۱۴۰۴	عملکرد هشت‌ماهه ۱۴۰۴	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۴	لایحه ۱۴۰۵	رشد نسبت به عملکرد (%)
درآمدها	۲۴۴۶	۱۳۲۴	۲۴۰۰	۳۴۰۱	۴۱
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۹۳۰	۲۲۰	۳۸۰	۲۷۵	-۲۸
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۵۸۰	۷۴۸	۱۲۷۵	۱۵۴۳	۲۱
مجموع	۴۹۵۶	۲۲۹۲	۴۰۵۵	۵۲۲۰	۲۹

در جدول زیر نیز میزان رشد ارقام مصارف لایحه نسبت به عملکرد هشت‌ماهه بودجه سال جاری و پیش‌بینی از عملکرد ردیف‌های اصلی تا انتهای سال مقایسه شده است. این جدول نشان می‌دهد رشد مقادیر پیشنهادی لایحه نسبت به عملکرد پیش‌بینی شده در حدود متوسط ۲۷ درصد بوده که حکایت از کاهش معنادار رشد مقادیر بودجه نسبت به میزان تورم انتظاری دارد. شایان ذکر است که بخشی از تفاوت میان پیش‌بینی از عملکرد منابع و عملکرد مصارف ناشی



از احتمال عدم بازپرداخت بخشی از تنخواه اخذ شده توسط دولت است که منجر به فزونی مصارف بر منابع شده است.

جدول ۲ مقایسه رشد مصارف لایحه با مقادیر مصوب و پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۴۰۴ [۲] و [۴]

رشد لایحه نسبت به عملکرد (%)	لایحه ۱۴۰۵	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۴	عملکرد هشت‌ماه ۱۴۰۴	مصوب ۱۴۰۴	عنوان
۲۶	۴۰۱۷	۳۲۰۰	۱۷۴۸	۳۳۵۵	اعتبارات هزینه‌ای
۲۰	۶۰۰	۵۰۰	۳۲۸	۶۰۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۴۳	۶۰۲	۴۲۰	۲۱۶	۱۰۰۰	تملك دارایی‌های مالی
۲۷	۵۲۲۰	۴۱۲۰	۲۲۹۲	۴۹۵۵	جمع کل

۳. نکات مهم منابع و درآمدهای عمومی لایحه بودجه ۱۴۰۵

۳-۱. درآمدهای مالیاتی

در این بخش، ارقام پیش‌بینی شده از درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه‌ی سال ۱۴۰۵ بررسی شده است. مجموع درآمدهای مالیاتی در این سال برابر ۲۹۶۱ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. از این رقم، ۲۷۳۰ هزار میلیارد تومان مربوط به مجموع مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالاها و خدمات است که توسط سازمان امور مالیاتی کشور اخذ می‌شود و ۲۳۱ هزار میلیارد تومان باقی مانده مربوط به مالیات بر واردات است که توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران دریافت می‌شود. همان‌طور که در جدول زیر قابل مشاهده است، نسبت به سال ۱۴۰۴، مجموع درآمدهای مالیاتی شامل مالیات و گمرک ۴۲ درصد افزایش داشته است. باید توجه شود که در جدول الزامات بودجه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (ردیف ۴-۶-۱) نرخ مالیات بر ارزش افزوده ۲ واحد درصد نسبت به سال ۱۴۰۴ افزایش می‌یابد. با توجه به لایحه، پیش‌بینی می‌شود افزایش ۲ واحدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده حدود ۱۷۰ همت درآمد جدید ایجاد کند و بدون نظر گرفتن این منبع جدید مجموع درآمدهای مالیاتی نسبت به سال ۱۴۰۴، حدود ۳۴ درصد افزایش یافته است. این درحالی است که رشد اسمی تولید ناخالص داخلی (رشد واقعی + تورم) در سال ۱۴۰۴ نسبت به سال ۱۴۰۳ حدود ۴۳ درصد برآورد می‌شود و پیش‌بینی رشد اسمی تولید ناخالص داخلی سال ۱۴۰۵ حدود ۴۶ درصد است. بنابراین با توجه به نرخ تورم سال جاری (و سال آینده) و افزایش ۲ واحدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده، پیش‌بینی مجموع درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۵ می‌تواند رقم بالاتری از رقم مندرج در لایحه باشد. البته بخشی از این افزایش محدود درآمدهای مالیاتی ناشی از کاهش مالیات واردات نسبت به سال ۱۴۰۴ است. افزایش مجموع مالیات‌های مستقیم و

مالیات بر کالاها و خدمات (بدون در نظر گرفتن مالیات واردات) در لایحه بودجه ۱۴۰۵ حدود ۵۰ درصد و بدون در نظر گرفتن منابع افزایش ۲ واحدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده حدود ۴۱ درصد است.

جدول ۳ درآمدهای مالیاتی در سنوات گذشته و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ [۳] و [۲]

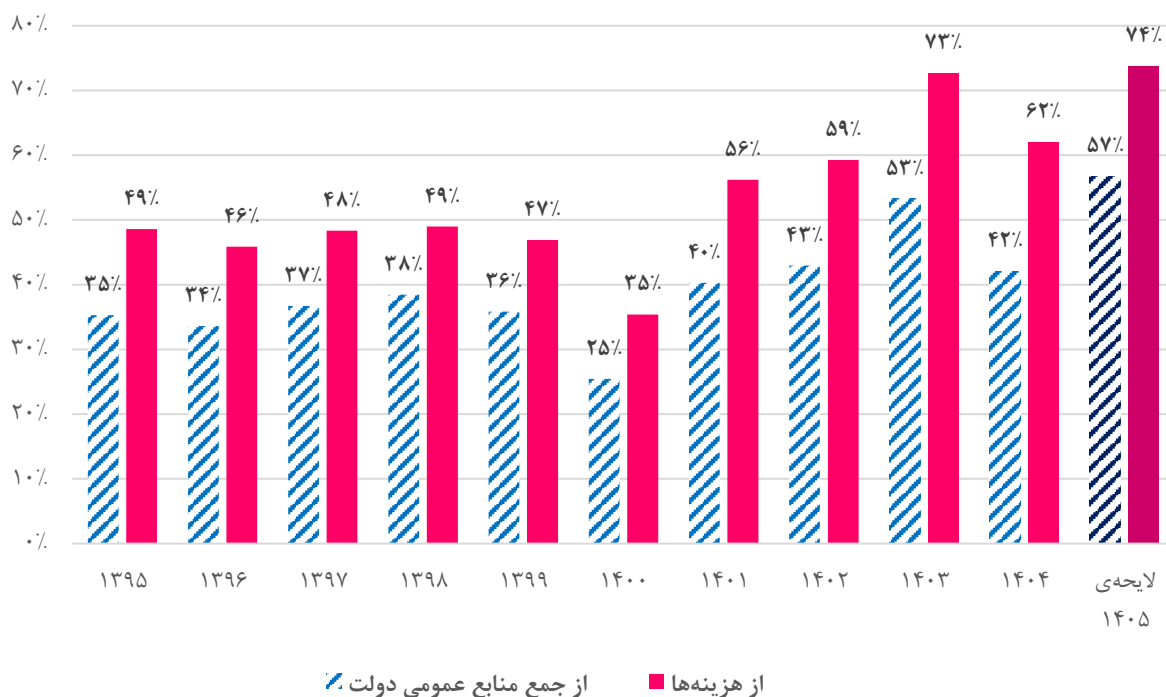
۱۴۰۵	۱۴۰۴	۱۴۰۳	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	
لایحه	عمل کرد ۸ ماهه	مصوب	عمل کرد	عمل کرد	عمل کرد	عمل کرد
۲,۹۶۱	۱,۱۰۰	۲,۰۸۴	۱,۳۶۱	۹۰۱	۵۳۱	۳۳۱
۴۲٪+	۷۹٪	۵۳٪+	۵۱٪+	۶۹٪+	۶۱٪+	۵۹٪+

یادداشت: در سطر پایینی هر ردیف، تغییر نسبت به عمل کرد سال گذشته محاسبه شده؛ به جز در ستون عمل کرد ۸ ماهه‌ی ۱۴۰۴ که درصد تحقق نسبت به ۱۲/۸ مصوب همان سال و همچنین لایحه‌ی ۱۴۰۵ که تغییر نسبت به مصوب ۱۴۰۴ گزارش شده است.

یکی از شاخص‌های مهم برای ارزیابی کیفیت بودجه میزان تامین اعتبارات هزینه‌ای از محل درآمدهای مالیاتی است. اعتبارات هزینه‌ای (جاری) مخارج سالیانه‌ی دولت (شامل پرداخت حقوق کارکنان بخش عمومی و مستمری بازنشستگان) است. با توجه به ویژگی گفته شده از مالیات، اولویت این است که در هر سال، هزینه‌های دولت از محل مالیات تأمین شود.

با این توضیح، نمودار زیر سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی (جمع درآمدهای مالیاتی و خالص حقوق ورودی گمرکی) را از جمع منابع عمومی دولت و از هزینه‌ها نشان می‌دهد. ستون آبی رنگ مربوط به نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای و ستون قرمز مربوط به نسبت مالیات از جمع منابع است. همان‌طور که در نمودار زیر مشخص است، سهم مالیات‌ها از جمع منابع عمومی دولت برابر ۵۷ درصد است که نسبت به سال ۱۴۰۴ که این رقم ۴۲ درصد بود رشد مناسبی داشته است. البته یکی از عوامل این موضوع، رشد کمتر سایر منابع عمومی دولت از جمله فروش نفت و اوراق مالی است.

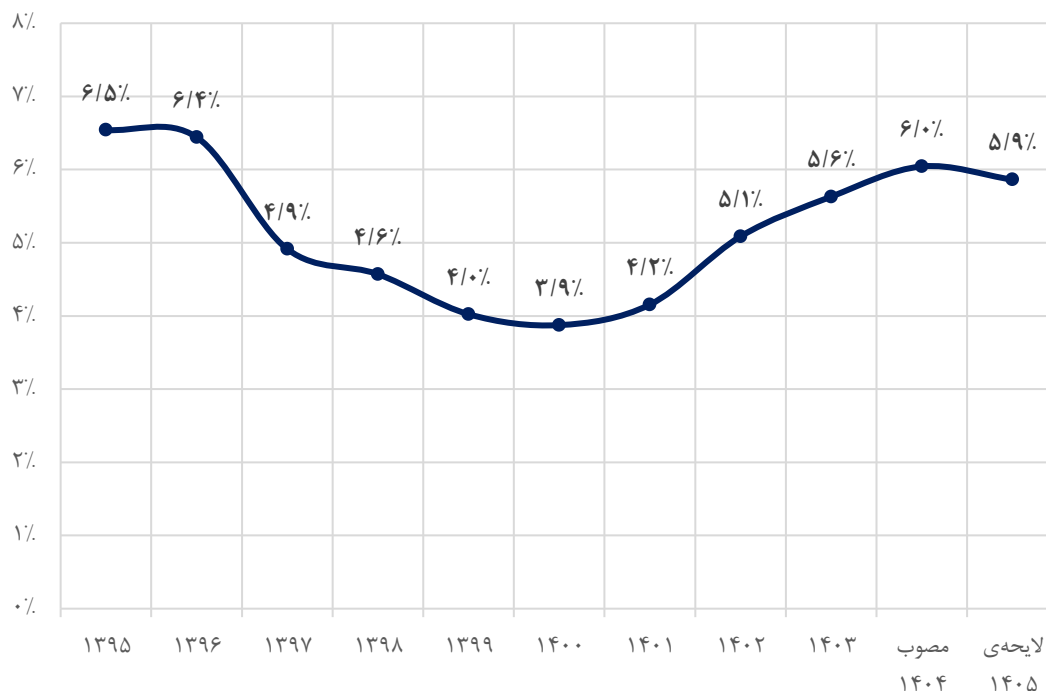
در سمت دیگر، می‌توان به سهم درآمدهای مالیاتی از هزینه‌ها نگاه کرد. با توجه به اعداد ثبت شده در لایحه، سهم درآمدهای مالیاتی از هزینه‌ها برای سال ۱۴۰۵ برابر ۷۴ درصد پیش‌بینی شده است؛ یعنی، مالیات‌ها حدود سه چهارم از هزینه‌های (جاری) دولت را پوشش می‌دهند. در مقایسه با چندین سال گذشته، این نسبت بالاترین مقدار را در سال‌های اخیر دارد. البته یکی از عوامل این موضوع، رشد محدود هزینه‌ها و حقوق‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نسبت به سال ۱۴۰۴ است. مطابق ماده‌ی (۲۶) قانون برنامه‌ی هفتم پیشرفت در پایان برنامه، سهم مالیات از اعتبارات هزینه‌ای باید به ۸۰ درصد برسد.



شکل ۵ نمودار سهم مصوب مجموع درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه سنواتی

مأخذ: یافته‌های پژوهش بر اساس قانون‌های بودجه‌ی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۴ کل کشور و لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۴۰۵ کل کشور.

رویکرد دیگر در تحلیل درآمدهای مالیاتی، بررسی نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی است. در بسیاری از کشورهای جهان، اندازه‌ی دولت همبستگی بالایی با سطح درآمدهای مالیاتی دارد. در نتیجه، مقایسه‌ی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی با گذشته و با کشورهای دیگر دلالت‌های مهمی در سیاست‌گذاری اقتصادی دولت دارد. با این توضیح، نمودار زیر نسبت عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی را به تولید ناخالص داخلی در یک دهه‌ی گذشته نشان می‌دهد. برای سال ۱۴۰۴، درآمدهای مالیاتی مصوب قانون بودجه‌ی این سال و برای سال ۱۴۰۵ رقم لایحه‌ی بودجه قرار داده شده است.



شکل ۶ نمودار نسبت عملکرد مجموع درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی

مأخذ: یافته‌های پژوهش بر اساس سازمان امور مالیاتی کشور، قانون بودجه‌ی ۱۴۰۳ کل کشور، لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۴۰۴ کل کشور، مرکز آمار ایران و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

همان‌طور که در نمودار فوق مشخص است، نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۵ (مطابق لایحه) برابر ۵.۹ درصد است. بر اساس لایحه بودجه ۱۴۰۵، رشد مستمر این نسبت در ۴ سال گذشته متوقف می‌شود و حتی اندکی کاهش می‌یابد. در صورت تحقق کامل درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۴ این نسبت ۶ درصد خواهد بود. با این حال، در مقایسه با سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶، این نسبت هم‌چنان کوچک‌تر است. بالاترین نسبت در سال‌های اخیر مربوط به سال ۱۳۹۵ است. برای رسیدن به نسبت سال ۱۳۹۵، درآمدهای مالیاتی باید به ۳۳۰۴ هزار میلیارد تومان برسد.

ماده‌ی (۲۶) قانون برنامه‌ی هفتم پیشرفت به دولت تکلیف می‌کند که در پایان برنامه، نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی باید به ۱۰ درصد افزایش پیدا کند. جدول زیر نشان می‌دهد برای دستیابی به این هدف، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در بازه‌ی سال‌های ۱۴۰۵ تا ۱۴۰۷ باید چه عددی باشد. در این جدول، نسبت سال ۱۴۰۷ برابر ۱۰ درصد قرار داده شده است و برای سال‌های قبل از آن نسبت‌ها با درون‌یابی به دست آمده و اندازه‌ی گام‌ها در هر سال برابر فرض شده است.

همان‌طور که در جدول زیر مشخص است، برای رسیدن به هدف‌گذاری برنامه، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۵ باید برابر ۷.۴ درصد تنظیم شود؛ در حالی که با توجه به مقدار ثبت‌شده در لایحه‌ی بودجه، این نسبت برابر ۵.۹ درصد است. ارقام مندرج در سطر دوم جدول نشان می‌دهد که با توجه به برآورد تولید ناخالص داخلی در سال



۱۴۰۵، درآمدهای مالیاتی مورد نیاز برای ایجاد این نسبت برابر ۳۷۱۹ هزار میلیارد تومان است. این رقم ۷۵۸ هزار میلیارد تومان بیش تر از درآمدهای مالیاتی لایحه سال ۱۴۰۵ است. در این شاخص، منظور از مجموع درآمدهای مالیاتی، مجموع مالیات‌های مستقیم، مالیات بر کالاها و خدمات و مالیات بر واردات است.

جدول ۴ پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی لازم برای دستیابی به هدف‌گذاری برنامه‌ی هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران^۱

سال	1404	1405	1406	1407
نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی	6.0%	7.4%	8.7%	10.0%
درآمدهای مالیاتی با فرض تولید ناخالص داخلی ۱۴۰۵ (هزار میلیارد تومان)	۳,۷۱۹	۴,۳۸۵	۵,۰۵۱	

مأخذ: یافته‌های پژوهش بر اساس قانون بودجه‌ی سال ۱۴۰۴ کل کشور، لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۴۰۵ کل کشور و قانون برنامه‌ی هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران.

۲-۳. منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی

در لایحه بودجه ۱۴۰۵ از محل صادرات نقدی نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی مجموعاً **۲۵.۴ میلیارد دلار** درآمد پیش‌بینی شده است. بر اساس بند «ح» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه سهم دولت از منابع صادراتی نفت خام، گاز و میعانات گازی در هر سال ۳ واحد درصد کاهش می‌یابد، که در سال ۱۴۰۵ این سهم به ۳۴.۵ درصد رسیده و سهم صندوق توسعه به ۵۱ درصد افزایش می‌یابد.

بر اساس الزامات منابع لایحه بودجه، دولت در لایحه ۳۱ واحد درصد از سهم صندوق را استقراض نموده و معادل ریالی این منابع ارزی را با تسعیر به نرخ حواله تالار اول به منابع عمومی اضافه کرده است. لذا مجموع منابع نفتی لایحه بالغ بر ۸۴۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان ۹۷۸ هزار میلیارد تومانی سهم درآمدهای نفتی قانون بودجه ۱۴۰۴، ۱۵ درصد کاهش دارد.

در جدول زیر بر اساس مفروضات لایحه و بر اساس قاعده سهم‌بری فوق، علاوه بر سناریو پیشنهادی لایحه بودجه، دو سناریو اول (رویکرد بدبینانه) و سناریو دوم (رویکرد خوش بینانه) به منظور مقایسه استخراج و ارائه شده است:

۱. یادداشت: برای پیش‌بینی تغییرات لازم در درآمدهای مالیاتی، گام‌های هم‌اندازه فرض شده است. از درآمدهای مالیاتی، منظور جمع مالیات‌های مستقیم، مالیات بر کالاها و خدمات و مالیات بر واردات است.

جدول ۵. فروض برآورد درآمدهای نفتی و گازی در لایحه

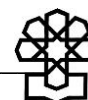
مجموع استفاده دولت از درآمد نفت و گاز (م.ت)	مجموع استفاده دولت از درآمد نفت و گاز (میلیارد دلار)	استقراض دولت از صندوق (م.ت)	استقراض دولت از صندوق (میلیارد دلار)	سهام دولت از درآمد نفت و گاز (م.ت)	سهام دولت از درآمد نفت و گاز (میلیارد دلار)	مجموع درآمد نفت و گاز (میلیارد دلار)	درآمد خالص صادرات گاز (میلیارد دلار)	قیمت گاز (سنت بر متر مکعب)	حجم خالص صادرات گاز (میلیارد م.م در سال)	درآمد صادرات نفت (میلیارد دلار)	حجم صادرات نفت خام و میعانات گازی (م.ب.ر)	قیمت نفت و میعانات گازی (دلار بر بشکه)	
۸۴۰	۱۶.۶	۵۹۰	۷.۹	۲۵۰	۸.۸	۲۵.۴	۴.۸	۳۰	۱۶	۲۰.۶	۱۰.۴۵	۵۴	لایحه ۱۴۰۵
۶۹۵	۱۳.۸	۴۸۸	۶.۵	۲۰۶	۷.۲	۲۱	۲.۸	۲۵	۱۱	۱۸	۱	۵۰	سناریو اول (بدبینانه)
۱۰۲۸	۲۰.۴	۷۲۳	۹.۶	۳۰۶	۱۰.۷	۳۱.۱	۴.۸	۳۰	۱۶	۲۶	۱.۲	۶۰	سناریو دوم (خوش بینانه)

ماخذ: یافته‌های پژوهش

بر اساس جدول فوق، سناریو برآوردی لایحه در خصوص درآمدهای نفتی بدین صورت است که مجموع میزان صادرات نفت خام، خالص صادرات گاز طبیعی و میعانات گازی معادل ۲۵.۴ میلیارد دلار در نظر گرفته شده است که معادل سهم ۳۴.۵ درصدی دولت به نرخ تسعیر ترجیحی ۲۸۵۰۰ تومان، ۲۵۰ هزار میلیارد تومان بوده و سهم ۳۱ درصدی استقراض از صندوق توسعه ملی معادل ۷.۹ میلیارد دلار و ۵۹۰ هزار میلیارد تومان است. در سناریو پیشنهادی لایحه مجموع استفاده دولت از منابع ارزی نفت و گاز ۱۶.۶ میلیارد دلار و معادل ۸۴۰ هزار میلیارد تومان است.

در سناریو اول (رویکرد بدبینانه) فرض شده است، قیمت صادراتی نفت به ۵۰ دلار بر بشکه کاهش یابد و مجموع صادرات نیز معادل ۱ میلیون بشکه در روز باشد که در این صورت سهم مستقیم دولت ۲۰۹ هزار میلیارد تومان و منابع دریافتی از صندوق ۴۹۵ هزار میلیارد تومان شده و مجموعاً به میزان ۱۳۵ هزار میلیارد تومان منابع کاهش خواهد یافت. در سناریو دوم (خوش بینانه) نیز فرض شده است قیمت صادراتی به ۶۰ دلار بر بشکه و میزان صادرات به ۱.۲ میلیون بشکه در روز برسد که در این صورت سهم دولت ۳۰۵ هزار میلیارد تومان و منابع دریافتی از صندوق ۷۲۲ هزار میلیارد تومان بوده و در مجموع ۱۸۷ هزار میلیارد تومان منابع بودجه افزایش خواهد یافت.

همانطور که روشن است درآمدهای نفتی بودجه تابعی از فروض در نظر گرفته شده برای آن بوده و در صورت تغییر فروض، منابع حاصل از صادرات نفت تغییرات قابل ملاحظه‌ای خواهند داشت. به منظور سنجش اثرات افزایش یا کاهش متغیرهای موثر در قالب سناریوهای مختلف تحقق درآمدهای نفتی، تحلیل حساسیت منابع صادرات نفت در مقایسه با سناریوی لایحه دولت در جدول زیر ارائه شده و همچنین حالت انتخابی لایحه نیز مشخص شده است.

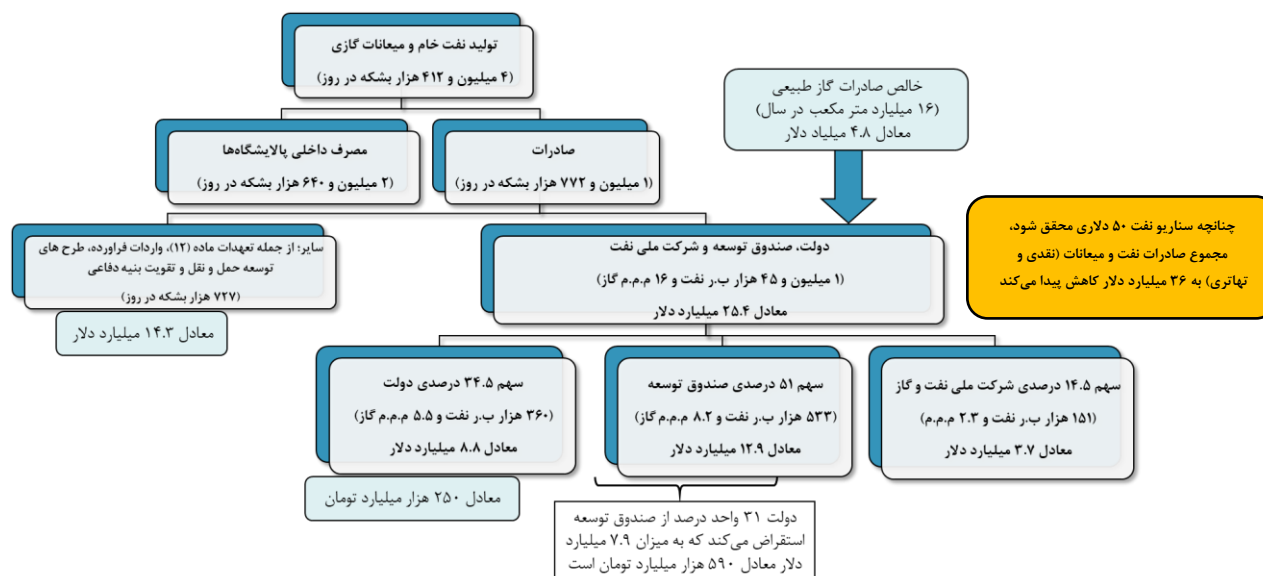


تحلیل حساسیت سناریوهای منابع حاصل از صادرات نفت و گاز						
حجم صادرات نرخ ارز	۱	۱۰۴۵	۱.۲	۱.۳	۱.۴	۱.۵
۲۸.۵	۲۴۱	۲۵۰	۲۸۰	۲۹۹	۳۱۸	۳۳۸
۳۰	۲۵۴	۲۶۳	۲۹۴	۳۱۵	۳۳۵	۳۵۶
۴۰	۳۳۸	۳۵۰	۳۹۳	۴۲۰	۴۴۷	۴۷۴
۵۰	۴۲۳	۴۳۸	۴۹۱	۵۲۵	۵۵۹	۵۹۳

ماخذ: محاسبات گزارش

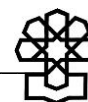
شکل ۷ تحلیل حساسیت درآمدهای نفتی دولت در سناریوهای مختلف بر حسب حجم صادرات (میلیون بشکه در روز) و نرخ تسعیر درآمدهای ارزی

به طور کلی، بر مبنای فروض لایحه و داده‌های مربوطه، میزان مجموع تولید نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در لایحه ۴۴۱۲ هزار بشکه در روز لحاظ شده است که از این میزان ۲۶۴۰ هزار بشکه در روز به مصرف پالایشگاه‌های داخلی (به منظور تولید فرآورده‌های اصلی مورد نیاز) می‌رسد و ۱۷۷۲ هزار بشکه در روز صادرات می‌شود. ۱۰۴۵ هزار بشکه در روز سهم منابع نفتی صادراتی ارزی (غیر تهاتری) است که بین دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت تسهیم می‌شود. مابقی منابع نفتی به میزان ۷۲۷ هزار بشکه در روز سهم تقویت بینه دفاعی، طرح‌های خاص، طرح‌های سرمایه‌گذاری و بازپرداخت طرح‌های ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید، تامین فرآورده و ... است که در قالب منابع صادراتی تهاتری بوده و معادل ریالی این میزان نفت تحویلی در جدول جمعی خرجی پیش‌بینی شده است. نکته مهم در این باره سهم صندوق توسعه ملی باشد که بر اساس بند «ب» ماده (۱۶) قانون احکام دائمی و بند (۲-۵) جدول الزامات معادل ۲۰ درصد به عنوان بدهی به صندوق لحاظ می‌شود. علاوه بر مجموع سهم صادراتی دولت و صندوق توسعه ملی از نفت خام و میعانات گازی، خالص صادرات گاز طبیعی به میزان ۱۶ میلیارد متر مکعب در سال (به نرخ حدوداً ۳۰ سنت) نیز به مجموع درآمدهای ارزی تسهیمی افزوده می‌شود. در شکل زیر نمایی کلی از تسهیم منابع نفتی، گازی و میعانات گازی ارائه شده است.



شکل ۸ تسهیم نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]

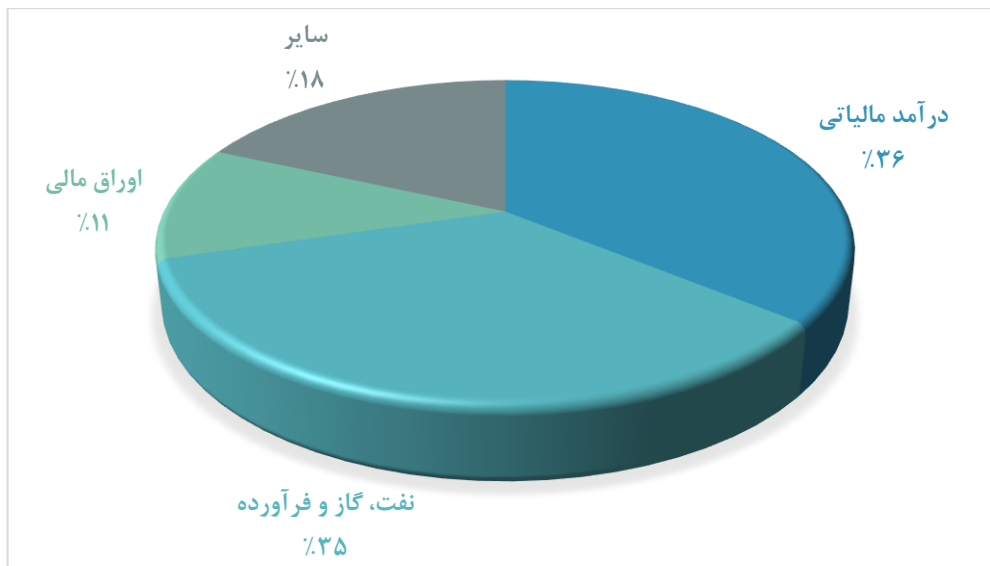
سهم درآمدهای نفتی در بودجه، یکی از مسائل کلیدی در برنامه‌ریزی مالی و اقتصادی کشور است. با توجه به ساختار لایحه بودجه ۱۴۰۵، برای محاسبه دقیق سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدها باید به این نکته توجه داشت که درآمدهای نفتی کشور منحصر به سهم دولت از فروش نفت نبوده و ردیف‌های دیگری مانند منابع حاصل از صندوق توسعه ملی، درآمدهای نفتی در منابع جمع‌ی-خرجی و منابع نفتی در منابع هدفمندسازی یارانه‌ها را نیز شامل می‌شود. در لایحه بودجه ۱۴۰۵ مجموع درآمدهای نفتی دولت معادل ۲۸۳۵ هزار میلیارد تومان شامل ۸۵۳ هزار میلیارد تومان در منابع عمومی، ۹۶۷ هزار میلیارد تومان در منابع هدفمندی و ۱۰۱۵ هزار میلیارد تومان در جدول جمع‌ی خرجی است. کل منابع و درآمدهای دولت شامل بودجه عمومی، اعتبارات هدفمندی و منابع جمع‌ی خرجی نیز معادل ۸۲۱۲ هزار میلیارد تومان است.



جدول ۶ محاسبه سهم درآمدهای نفتی در کل منابع بودجه با احتساب موارد خارج از سقف

سقف کلی منابع		اجزاء سهم درآمد نفتی	
۵۹۵۴	۲۶۳.۳	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی	
	۵۹۰	منابع حاصل از صندوق توسعه ملی	
۱۲۹۱	۷۵۳.۷	نفت خام و میعانات گازی	
	۲۶۲.۵	نفت خام بابت تهاوتر جهت واردات فرآورده	
۹۹۷	۱۷۲	فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و مطالبات سنوات گذشته	
	۴۱۲	فروش داخلی گاز و مطالبات سنوات گذشته	
	۲۷۴	صادرات فرآورده‌های نفتی	
	۲۷	فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها	
	۴۲	منابع حاصل از کاهش قاچاق سوخت	
	۴۰	سوخت مولد اضطراری، هوایی، کارت اضطراری جایگاه	
۸۲۴۲	۲۸۳۷	مجموع	
۳۴.۴		سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدها (درصد)	

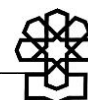
شایان ذکر است در محاسبه مجموع درآمدهای دولت ۲۷۰ هزار میلیارد تومان ارقام دوبار شماری هدفمندی از محل منابع عمومی (شامل کمک زیان هدفمندی (۱۰۰ ه.م.ت) و اختصاص ۲ واحد درصد از مالیات بر ارزش افزوده بابت کالا برگ (۱۷۰ ه.م.ت)) و ارقام غیرمربوط به درآمدهای دولت در جدول جمع‌خرجی شامل منابع سهم شرکت ملی نفت ایران (معادل ۱۰۸ ه.م.ت) و تسهیلات صندوق توسعه ملی بابت طرح‌های بالادستی نفت و گاز (معادل ۹۰ ه.م.ت) از سرجمع کسر شده است. بر این اساس، سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، معادل ۳۴.۴ درصد می‌باشد. لازم به ذکر است که درصد فوق شامل منابع مستقیم نفت در درآمدهای دولت است در حالی که مواردی همچون مالیات بر فروش فرآورده‌های نفتی و مالیات بر درآمد شرکت ملی نفت ایران که به صورت غیرمستقیم از درآمدهای نفتی حاصل شده است در محاسبه فوق لحاظ نشده است و با احتساب این موارد درصد فوق افزایش می‌یابد. بر اساس محاسبات فوق، سهم بخش‌های مختلف از منابع درآمدی دولت با احتساب موارد فرابودجه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۵ در نمودار زیر نشان داده شده است:



شکل ۹ سهم بخش‌های مختلف از منابع درآمدهای دولت با احتساب فرابودجه در لایحه ۱۴۰۵

۳-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

در لایحه بودجه ۱۴۰۵ منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی معادل ۱۵۴۳ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. در جدول زیر ارقام قانون و پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۴ با ارقام پیشنهادی لایحه ۱۴۰۵ مقایسه شده است. علیرغم آنکه میزان عرضه اوراق نسبت به سال ۱۴۰۴، ۱۶ درصد و استقراض از صندوق ۹ درصد افزایش یافته است، اما مجموعاً به میزان ۲۰۵ هزار میلیارد تومان سرجمع واگذاری‌های مالی کاسته شده است که دلیل اصلی آن کاهش منابع از محل واگذاری شرکت‌های دولتی از ۲۱۵ هزار میلیارد تومان به ۱۰ هزار میلیارد تومان است. تجربه چندسال اخیر نیز نشان می‌دهد برآورد ارقام بالا از محل خصوصی‌سازی کاملاً غیرواقع‌بینانه بوده و در عمل منجر به کسری تامین نشده بودجه در میانه سال مالی می‌گردد.

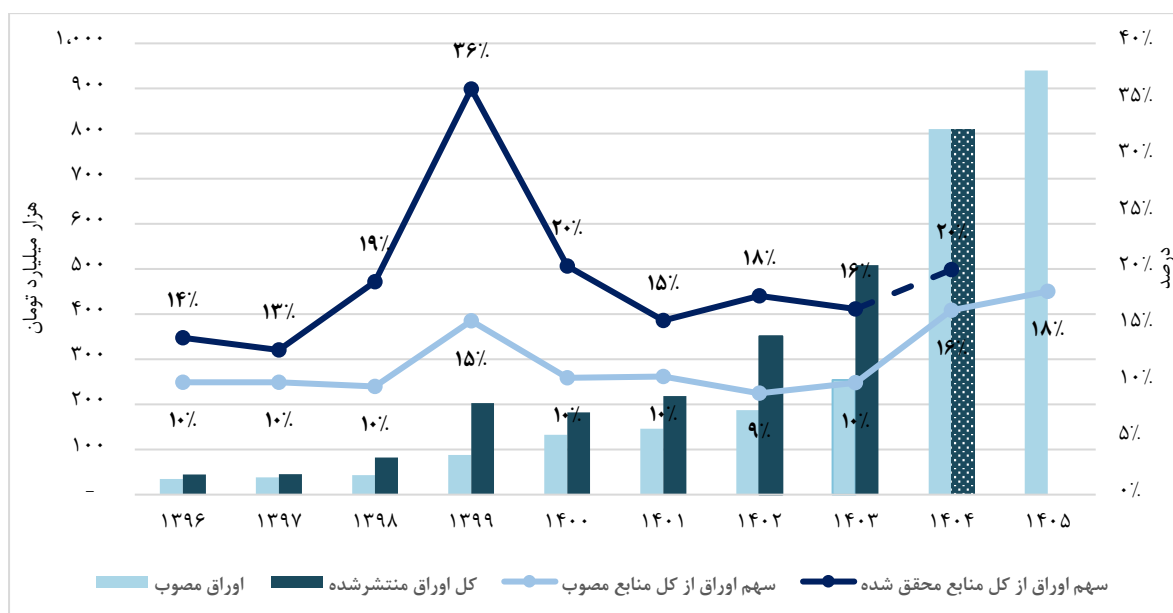


جدول ۷ مقایسه ارقام واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ [۳] و [۴]

شرح	۱۴۰۴			۱۴۰۵	رشد ۱۴۰۵ به قانون ۱۴۰۴	رشد لایحه به پیش‌بینی عملکرد
	قانون	عملکرد هشت‌ماهه	پیش‌بینی عملکرد سال	لایحه		
منابع حاصل از فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی	۸۱۰	۳۹۴	۸۱۰	۹۴۰	۱۶	۱۶
منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۲۱۵	۹.۵	۱۵	۱۰	-۳۳	-۹۶
سایر واگذاری دارایی‌های مالی	۱۴	۵	۱۰	۳	-۳۰	-۷۹
برداشت از صندوق توسعه ملی	۵۴۱	۳۴۰	۴۵۰	۵۹۰	۳۱	۹
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۵۸۰	۷۴۹	۱۲۸۵	۱۵۴۳	۲۰	-۲

انتشار اوراق مالی اسلامی: در لایحه بودجه ۱۴۰۵، سقف منابع حاصل از فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی ۹۴۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. در نمودار زیر سقف انتشار اوراق مالی در قانون بودجه و عملکرد آن در طی سال‌های اخیر نشان داده شده است. محور سمت راست و نمودار خطی درصد سهم اوراق مصوب و عملکرد از کل منابع را نشان داده و محور سمت چپ و نمودار میله‌ای حجم ریالی مصوب و عملکرد انتشار اوراق مالی را نشان می‌دهد. نکته قابل توجه این نمودار افزایش سهم اوراق مالی از سرجمع منابع از حدود ۱۰ درصد در دهه ۹۰ به حدود ۱۸ درصد از ابتدای دهه ۱۴۰۰ است. این موضوع موید این نکته است که عملاً بخشی از کاهش درآمدهای نفتی در سال‌های اخیر، از طریق افزایش بدهی و انتشار اوراق مالی جبران می‌شود.

در رابطه با نمودار زیر دو نکته شایان ذکر است؛ اولاً مقایسه سهم اوراق در حالت مصوب و عملکرد نشان می‌دهد که ارقام مصوب در ابتدای سال، در نهایت تغییرات قابل ملاحظه‌ای می‌یابد و سهم اوراق بدهی در منابع بودجه افزایش می‌یابد که ناشی از مجوزهای درون‌سالی بوده که برخلاف نظم مالی و بودجه‌ای است. ثانیاً، این نمودار صرفاً وضعیت انتشار اوراق مالی را نشان می‌دهد و با مشاهده آن نمی‌توان در مورد کلیت استقراض دولت نتیجه‌گیری نمود. با آنکه در برخی از سال‌ها انتشار اوراق کاهش یافته، اما در عوض استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، استفاده ارزی و ریالی دولت از منابع بانک مرکزی یا شبکه بانکی و عدم تادیه تعهدات و دیون به نهادهای طلبکار از دولت جایگزین آن شده است. لذا به صرف این نمودار نمی‌توان در خصوص وضعیت بدهی‌های دولت نظر داد.



شکل ۱۰ سقف انتشار اوراق مالی در قانون بودجه و عملکرد آن در بازه ۹۶-۱۴۰۵ [۱] و [۲]

بر اساس محاسبات و داده‌های مرکز مدیریت بدهی‌های دولت در سال ۱۴۰۵ حدود ۴۵۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی سررسید می‌شود، لذا انتشار ۹۴۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی جدید یعنی خالص تامین مالی دولت از این محل در حدود ۴۹۰ هزار میلیارد تومان است. با توجه به نرخ‌گذاری دستوری در حوزه اوراق مالی دولت، ظرفیت انتشار اوراق دولتی بر مبنای تکلیف نگهداری اوراق بانکها (معادل ۳ درصد مجموع سپرده‌ها) و صندوق‌های درآمد ثابت (معادل ۲۵ الی ۳۰ درصد دارایی‌هایشان) تعیین می‌شود. لذا با فرض رشد ۴۰ درصدی نقدینگی (تداوم رشد فعلی) در سال آتی، مجموع ظرفیت جدید برای جذب اوراق مالی از سوی بانکها در حدود ۲۴۰ هزار میلیارد تومان و از سوی صندوقها ۲۱۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. البته در صورتی که نرخ تکلیفی بانکها و صندوقها افزایش یابد یا نرخ رشد نقدینگی از عدد پیش‌بینی شده بیشتر شود، این ظرفیت قابل افزایش می‌باشد. همچنین بررسی دقیق ترانزنامه بانکها نشان می‌دهد میزان اوراق موجود در ترانزنامه بانکها معادل تکالیف فردی آنها نبوده و ظرفیت جذب بانکها بیشتر از میزان اوراق موجود فعلی است.

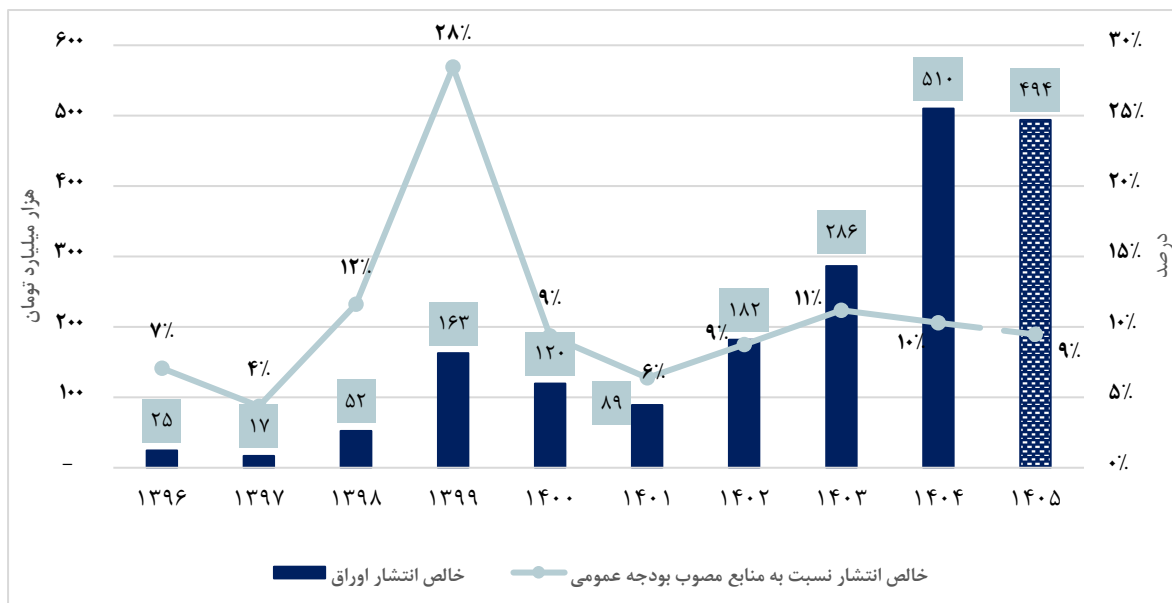
البته از سوی دیگر نیز باید توجه داشت افزایش قابل توجه اوراق دولتی می‌تواند از طریق الزام بانک مرکزی به تجمیع اوراق دولتی بانکها و افزایش پایه پولی در بازار بین‌بانکی منجر به اخلاص سیاست پولی شود. این موضوع به وضوح برخلاف سیاست استقلال سیاست‌گذاری پولی است و عواقب تورمی شدیدی می‌تواند داشته باشد. به عبارت بهتر، افزایش میزان اوراق از سقف استاندارد خود به معنای پولی شدن کسری بودجه و نقض استقلال سیاست‌گذاری پولی است و می‌تواند اثرات نامطلوب تورمی در پی داشته باشد.

در شکل زیر میزان خالص اوراق منتشره طی چند سال گذشته مطابق قوانین بودجه و عملکرد، ترسیم شده و سهم اوراق از منابع عمومی نیز نشان داده است.^۱ این نمودار نشان می‌دهد که میزان خالص تامین مالی دولت از طریق اوراق

۱. در سال ۱۴۰۱، ۷۵ هزار میلیارد تومان از اوراق مالی جهت پوشش کسری منابع هدفمندی پارانه‌ها منتشر شده است و منابع حاصل از آن در بودجه عمومی مورد استفاده قرار نگرفته است. با توجه به اینکه کل اوراق منتشره در نمودار ذکر شده، مبلغ فوق نیز در نمودار منعکس شده است.



مالی در سال ۱۴۰۴ تقریباً رشد دو برابری نسبت به سال قبل داشته، اما سهم آن از تامین مالی دولت رشد دو برابری نیافته است. یکی از دلالت‌های این مساله می‌تواند این باشد که استفاده از اوراق مالی در میان مدت منجر به افزایش بار مالی بدهی‌های سررسیدشده در سال‌های آتی می‌شود و در نتیجه ظرفیت خالص تامین مالی دولت از این محل را کاهش می‌یابد. در این شکل، نمودار میله‌ای و ستون محور سمت چپ خالص انتشار اوراق مالی را نشان می‌دهد و نمودار خطی و محور سمت راست سهم خالص انتشار اوراق مالی از منابع مصوب بودجه عمومی را نشان می‌دهد.



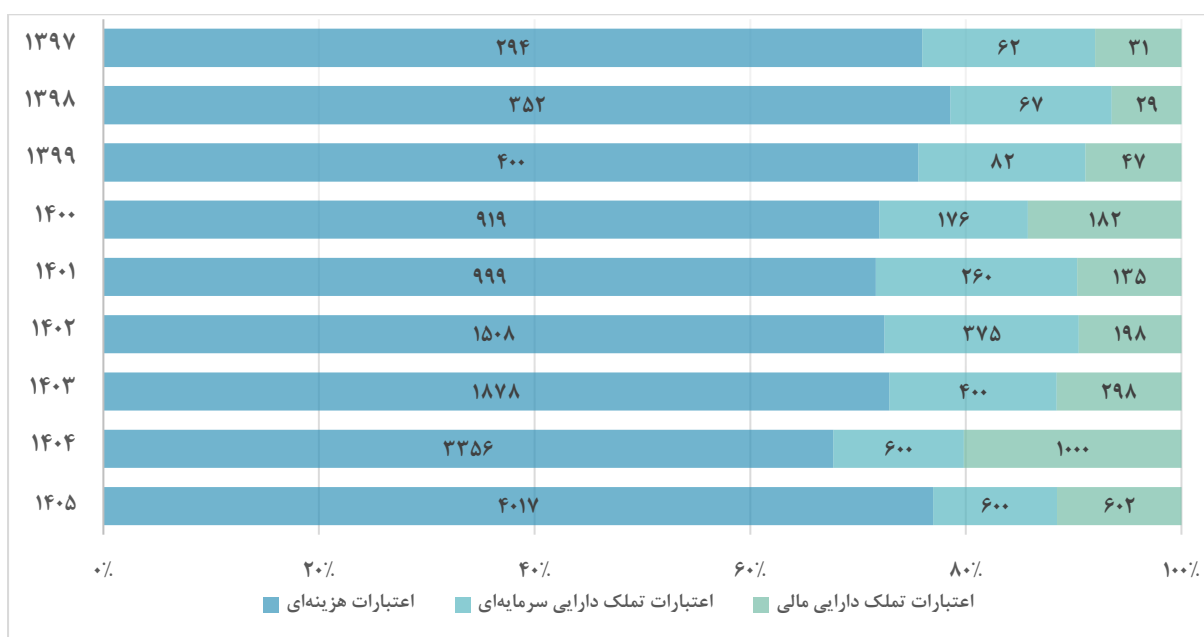
شکل ۱۱ خالص انتشار اوراق مالی دولت در بازه ۹۶-۱۴۰۵ [۱] و [۲]

۴. نکات مهم مصارف و اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۵

با تمرکز بر قسمت‌های مختلف مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۵ می‌توان رویکرد کلی دولت در تدوین لایحه بودجه را استخراج نمود. در هر یک از این محورها مسائل مهمی وجود دارد که بررسی آن‌ها حائز اهمیت است. محدودیت‌های بودجه‌ای از یک طرف و ضرورت مسائل کشور از طرف دیگر، شرایطی را رقم می‌زند که دولت‌ها را در معرض انتخاب و ارجحیت‌دادن به برخی از موضوعات قرار می‌دهد. در این شرایط، روشن‌ساختن جنبه‌های مختلف مسائل اساسی و پیامدهای مثبت و منفی اقدامات بودجه‌ای ضرورت دارد. این مساله در لایحه بودجه ۱۴۰۵ مشهود است که دولت با اولویت کاهش هزینه‌ها و کنترل کسری بودجه، در ابتدا قید منابع خود را معین نموده و سپس بر اساس آن و نیز بر مبنای قواعد و الزامات حاکم بر مصارف اجتناب‌ناپذیر اقدام به توزیع اعتبارات در لایحه نموده است. بطور کلی منطق تنظیم بودجه بر این اصل استوار است که در توزیع اعتبارات می‌بایست نخست به محدودیت منابع توجه داشت تا تعهدات مالی دولت در سند بودجه از منابع درآمدی مطمئنی تامین شود. از سوی دیگر، هرساله بخشی از مصارف اجتناب‌ناپذیر بوده و دولت ملزم است تا این مصارف را بپردازد. به عنوان مثال پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان و

مستمری بازنشستگان تا نرخ رشد تعیین شده در قانون بودجه، بازپرداخت اصل و سود اوراق مالی سررسیدشده و مصارف قانون هدفمندی (به عنوان بخشی از بودجه جاری) از جمله مواردی هستند که شاکله اصلی مصارف کلی بودجه را می‌سازند. به طور تقریبی مجموع مصارف اجتناب‌ناپذیر بیش از ۸۵ درصد از مصارف بودجه را تشکیل می‌دهند.

در ابتدا به منظور ارائه تصویری از وضعیت مقادیر کلان اعتبارات سمت مصارف در طی ۸ سال اخیر، در نمودار زیر روندی از نسبت مصوب سهم هزینه‌ها، اعتبارات عمرانی و تملک مالی ارائه شده است. همانگونه که مشاهده می‌شود، نسبت پیشنهادی لایحه مشابه روند سنوات اخیر (بجز سال ۱۴۰۴) بوده است و البته این نکته نیز مشهود است که به تدریج سهم اعتبارات عمرانی کاهش و سهم اعتبارات تملک مالی در حال افزایش است.

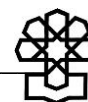


شکل ۱۲ روند سهم مصارف هزینه‌ای، عمرانی و مالی از بودجه در بازه ۹۷-۱۴۰۵ [۱]

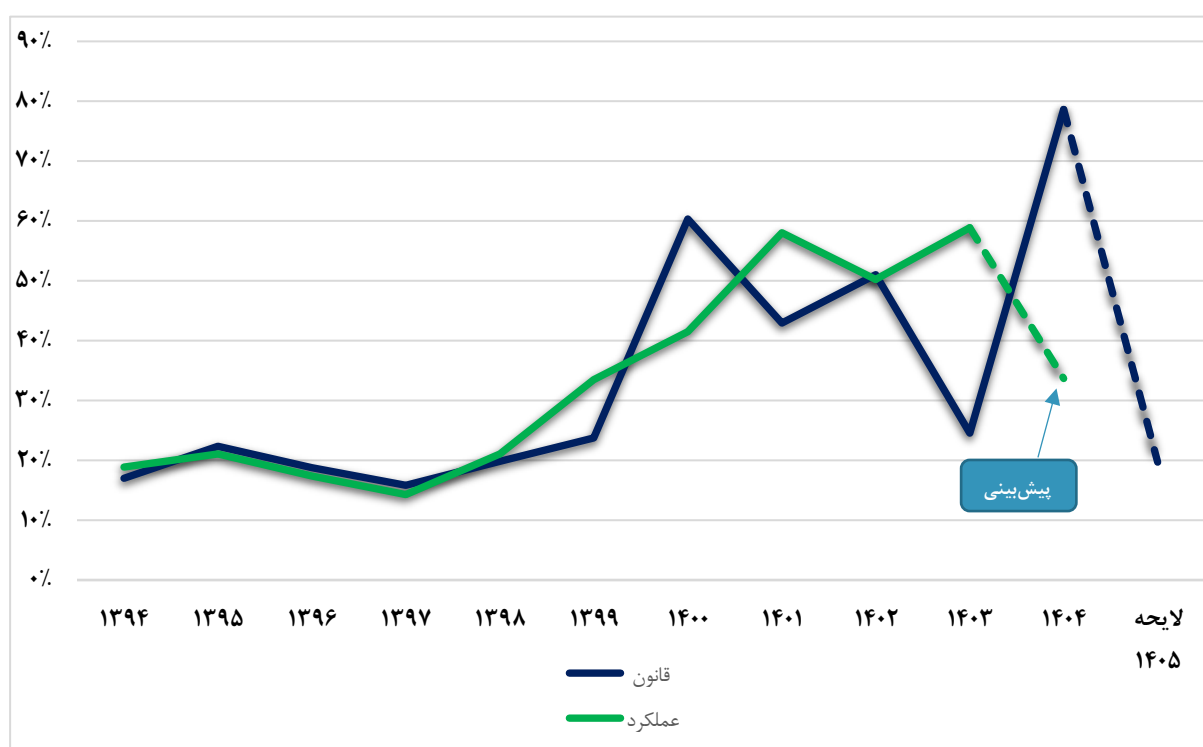
۴-۱. اعتبارات هزینه‌ای

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، اعتبارات هزینه‌ای بالغ بر ۴۰۱۷ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۴، ۲۰ درصد و نسبت به پیش بینی عملکرد (بالغ بر ۳۲۰۰ هزار میلیارد تومان)، ۲۵ درصد رشد دارد. قسمت عمده مصارف بودجه عمومی متعلق به اعتبارات هزینه‌ای است که ۷۶ درصد از کل مصارف را تشکیل می‌دهد. از سال ۱۴۰۰ رشد اعتبارات هزینه‌ای به سطوح بالاتری افزایش یافته است که بخشی از آن ناشی از افزایش سطوح تورم از متوسط ۲۰ درصد در دهه ۹۰ به متوسط ۳۵ درصد در سال‌های اخیر است.

در سال ۱۴۰۳ تلاش شد تا با انقباض هزینه‌ای رشد بیشتر مصارف بودجه و کسری تا حدی مهار شود، اما عملکرد محقق شده نشان داد این هدف در واقعیت موفق نبوده و دولت ناگزیر از افزایش هزینه‌ها از محل‌های مختلف شده است. در پی سیاست انقباضی سال ۱۴۰۳، در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ میزان مصوب هزینه‌های بودجه رشد بسیار قابل

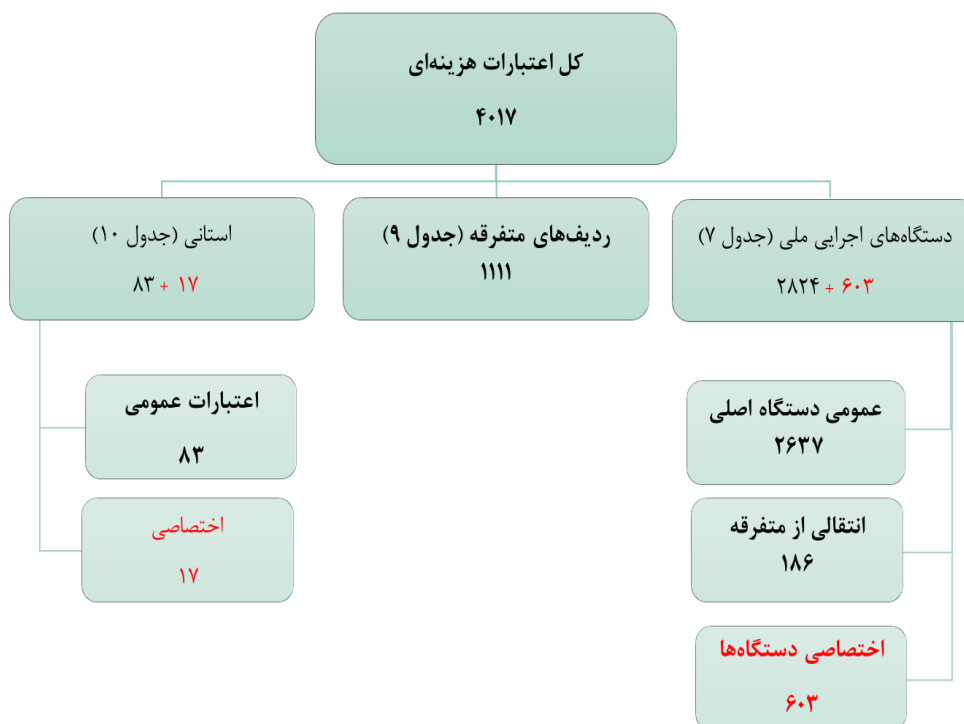


توجهی داشته و نزدیک به ۸۰ درصد افزایش یافت که البته بخشی از این رشد ناشی از تکالیف متناسب‌سازی و پوشش کسری هدفمندی بود. علیرغم چنین افزایشی در قانون ۱۴۰۴، پیش‌بینی می‌شود عملکرد مصارف هزینه‌ای تا انتهای سال رشد ۳۴ درصدی نسبت به عملکرد سال گذشته داشته باشد. همچنان که شکل زیر نشان می‌دهد علیرغم انقباض شدید یا انبساط در مقادیر مصوب قانون، عملکرد مصارف هزینه‌ای روند متعادلی را طی می‌کند و لذا با توجه به کاهش شدید رشد مصارف در لایحه ۱۴۰۵، پیش‌بینی می‌شود در صورت تصویب این ارقام، رشد عملکرد در انتهای سال ۱۴۰۵ بیش‌تر از رشد معین در لایحه باشد. در نمودار زیر روند رشد مقادیر مصوب و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای از سال ۱۳۹۳ نشان داده شده است:



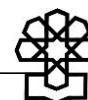
شکل ۱۳ نمودار روند رشد مقادیر مصوب و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای [۱] و [۲]

در نمودار زیر نحوه توزیع این اعتبارات هزینه‌ای مابین جدول اصلی، متفرقه و اعتبارات استانی ارائه شده است. مجموع اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها در حدود ۳۴۲۷ هزار میلیارد تومان است که از این میزان ۲۸۲۴ هزار میلیارد تومان اعتبارات عمومی دستگاه‌ها (رشد ۲۸ درصدی نسبت به مصوب ۱۴۰۴) و ۶۰۳ هزار میلیارد تومان اعتبارات اختصاصی (رشد ۴۱ درصدی نسبت به مصوب ۱۴۰۴) است. اعتبارات متفرقه مندرج در جدول (۹) نیز بالغ بر ۱۱۱۱ هزار میلیارد تومان (رشد ۱۶ درصدی نسبت به مصوب ۱۴۰۴) لحاظ شده و هزینه‌های استان‌ها نیز ۸۳ هزار میلیارد تومان (رشد ۲۵ درصدی نسبت به مصوب ۱۴۰۴) است. بخشی از رشد بیشتر هزینه‌های دستگاهی نسبت به ضریب رشد ۲۰ واحد درصدی جبران خدمات کارکنان، ناشی از افزایش هزینه‌های مربوط به اقلامی است که توسط دستگاه‌های دولتی صرف خرید کالا، خدمات و ... می‌شود. به عنوان مثال هزینه غذای دانشگاه‌ها، مدارس شبانه‌روزی، دستگاه‌ها، هزینه مصرف انرژی، خرید اقلام مورد نیاز و ... از جمله این موارد است.



شکل ۱۴ نحوه توزیع اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]

نحوه توزیع اعتبارات هزینه‌ای ما بین دستگاه‌ها یکی از موضوعات مهمی است که می‌تواند نشان دهد عمده مصارف در چه دستگاه‌هایی هزینه می‌شود. بر اساس لایحه پیشنهادی ۱۴۰۵، ده دستگاه اصلی سهم ۸۵ درصدی از مصارف هزینه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند که وزارت‌خانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، آموزش و پرورش، علوم، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و مجموعه نیروهای نظامی و انتظامی موارد مهم قابل ذکر هستند. در جدول زیر سهم و میزان اعتبار پیش‌بینی شده برای این دستگاه‌ها نشان داده شده است. پیام مهم این جدول اینست که اولاً سهم بسیار بالایی از مصارف هزینه‌ای صرف امور عمومی و تکالیف اصلی و ذاتی دولت می‌گردد و دوماً با این نسبت بسیار بالای دستگاه‌های زیر، مساله کاهش هزینه‌های دولت از طریق کاهش بودجه دستگاه‌ها در کلان بودجه، نمی‌تواند اثرات معناداری بر کاهش مصارف داشته باشد:



جدول ۸ سهم اعتبارات دستگاه‌های اصلی هزینه‌ای از مجموع مصارف هزینه‌ای [۳]

عنوان دستگاه اصلی	میزان اعتبارات هزینه‌ای عمومی (هزار میلیارد تومان)	سهم از کل اعتبارات هزینه‌ای
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۵۳۸ (۴۹۹ همت مربوط به صندوق بازنشستگی کشور)	۱۹٪
وزارت آموزش و پرورش	۴۴۳	۱۶٪
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۴۰۵	۱۴٪
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۲۹۵ (۲۲۶ همت مربوط به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح)	۱۰٪
ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۱۸۳	۶٪
بنیاد شهید و امور ایثارگران	۱۴۸	۵٪
فرماندهی کل انتظامی جمهوری اسلامی ایران	۱۲۴	۴٪
دادگستری جمهوری اسلامی ایران	۱۰۴	۴٪
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۸۹	۳٪
ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی ایران	۸۵	۳٪
مجموع	۲۴۱۴	٪۸۵

یکی از ابعاد مهم مصارف هزینه‌ای، اعتبارات متفرقه است که سهم قابل توجهی از کل هزینه‌ها را به خود اختصاص داده است. در جدول زیر اهم موارد مربوط به هزینه‌های متفرقه نشان داده شده است. همانگونه که مشخص است از مجموع ۱۱۱۱ هزار میلیارد تومان، ۹۴۲ هزار میلیارد تومان مربوط به ۵ ردیف می‌باشد که دو ردیف آن پرداختی از محل اعتبارات عمومی به هدفمندی در قالب ۱۰۰ هزار میلیارد تومان کم‌زیان (مشابه سال گذشته) و ۱۷۰ هزار میلیارد تومان از محل افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده بابت تداوم سیاست کالابریگ است. همچنین منابع تخصیص یافته برای متناسب‌سازی معادل ۲۵۲ هزار میلیارد تومان می‌باشد که شامل انجام مرحله بعدی متناسب‌سازی است. هزینه‌های مربوط به سود اوراق مالی دولت نیز ۳۳۴ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است که نسبت به رقم سال گذشته ۷۴ درصد افزایش یافته است. اعتبارات موضوع تهاتر فرآورده نفتی با نفت و خوراک نیز به خارج از سقف و جدول جمعی خرجی انتقال یافته است.

جدول ۹ ردیف‌های اصلی هزینه‌ای متفرقه در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]

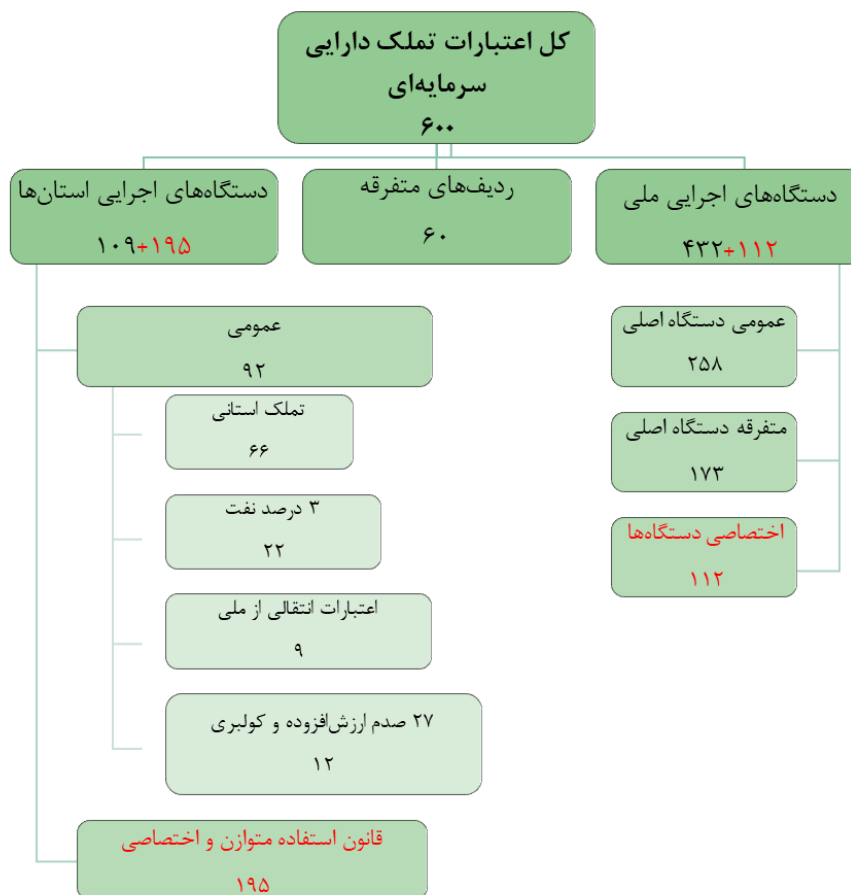
رشد (درصد)	اعتبارات لایحه ۱۴۰۵	اعتبارات قانون ۱۴۰۴	ردیف
-۵۰	۱۰۰	۲۰۰	کمک زیان دولت به سازمان هدفمندی یارانه‌ها
-	۱۷۰	-	۲ واحد درصد مالیات بر ارزش افزوده کالاها و خدمات
-	-	۶۵	تهاتر فرآورده نفتی با نفت و خوراک
۱	۸۶	۸۵	پاداش پایان خدمت بازنشستگان
۳۶	۲۵۲	۱۸۵	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان
۷۴	۳۳۴	۱۹۲	سود و کارمزد اوراق بهادار
۲۹	۹۴۲	۷۲۷	مجموع

۲-۴. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تخصیص منابع مالی برای ایجاد و بهبود زیرساخت‌ها، خدمات عمومی و پروژه‌های اجتماعی است که تحت عنوان «سرمایه‌گذاری عمومی»، یا به بیان ساده‌تر «بودجه عمرانی» شناخته می‌شود. یکی از مهم‌ترین کارکردهای بودجه، تأمین مالی برای طرح‌های عمرانی دولت و تعیین میزان سرمایه‌گذاری دولت در بخش‌های مختلف مانند آموزش، بهداشت، حمل‌ونقل، فناوری و غیره است. همان

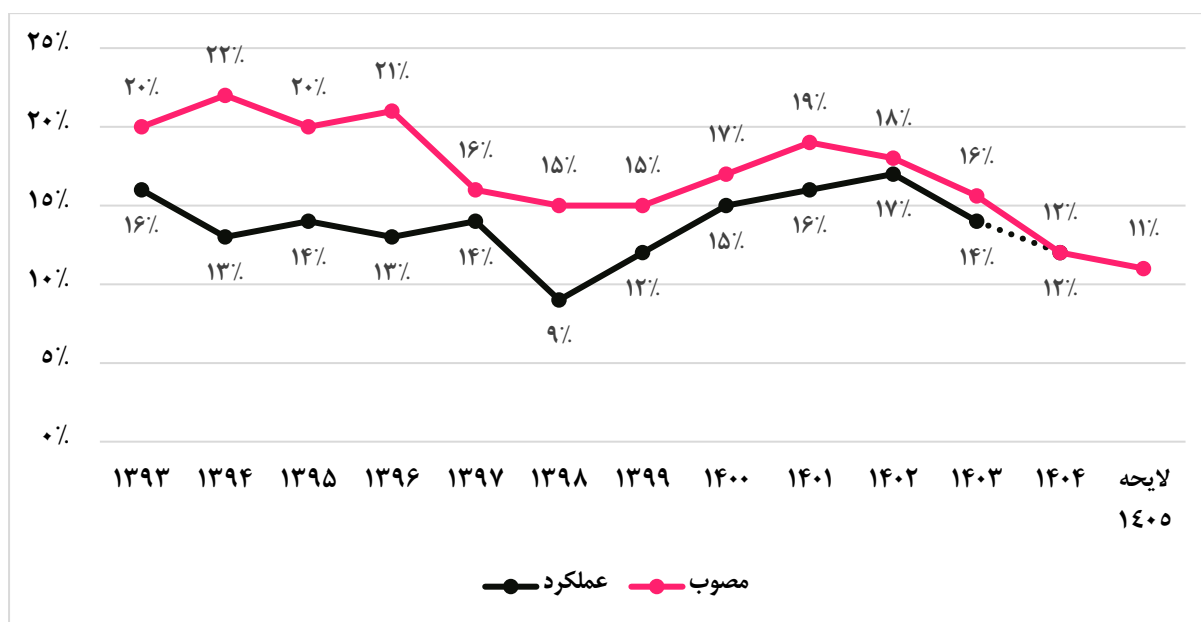
گونه که اشاره شد، سقف اعتبارات عمرانی در لایحه نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴ افزایشی نیافته است و برای جبران این مساله به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده است از محل مولدسازی و فروش دارایی‌های در اختیار خود، تا سقف معین در جدول جمعی خرجی مصارف عمرانی خود را توسعه دهند.

یکی از موضوعات مهم در لایحه بودجه بررسی نحوه توزیع دستگامی اعتبارات عمرانی و درصد رشد آنهاست. با توجه به اینکه میزان اعتبارات عمرانی در لایحه رشدی نداشته است، لذا مساله قابل توجه، توزیع این اعتبارات بین دستگاه‌ها و اعتبارات عمرانی استان‌هاست. در نمودار زیر نحوه توزیع این اعتبارات به تفکیک دستگامی، استانی و متفرقه ارائه شده است. اعتبارات عمرانی دستگاه‌ها ۴۳۲ هزار میلیارد تومان (۹ درصد رشد)، ردیف‌های متفرقه ۶۰ هزار میلیارد تومان (۴۱ درصد کاهش) و اعتبارات استانی ۱۰۹ هزار میلیارد تومان (۸ درصد رشد) است. البته این نکته شایان ذکر است که بخشی از اعتبارات عمرانی استان‌ها از محل اعتبارات قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور» تأمین می‌شود که معادل ۱۹۵ هزار میلیارد تومان برای این مساله لحاظ شده است.



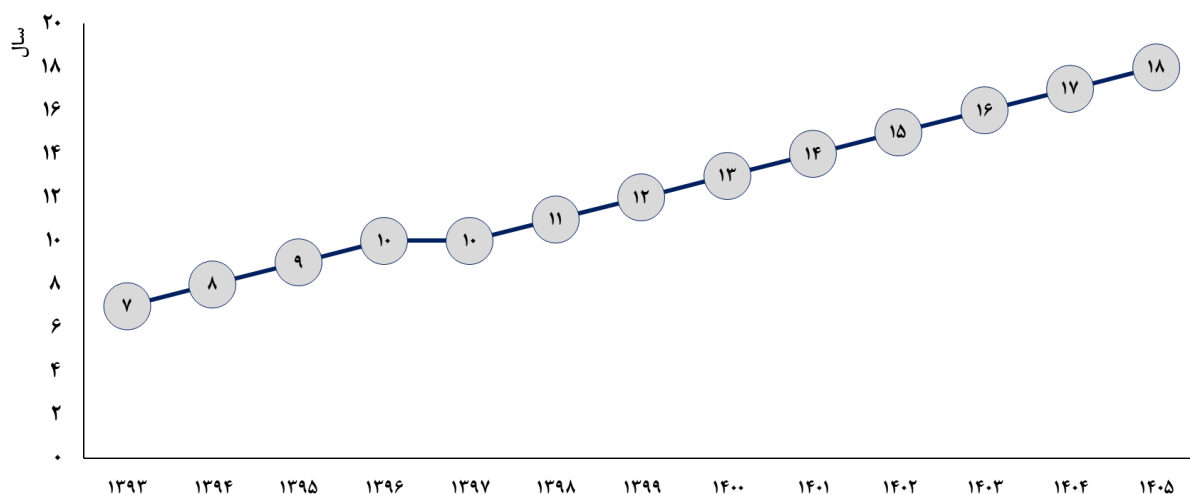
شکل ۱۵ نحوه توزیع اعتبارات عمرانی بین ردیف‌های عمومی، متفرقه و استانی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]

به منظور ارزیابی روند تغییرات اعتبارات عمرانی، در شکل زیر روند سهم این اعتبارات از مجموع مصارف عمومی دولت ارائه شده است. همانطور که در شکل زیر نیز روشن است، سهم بودجه عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به حدود ۱۱ درصد رسیده است که کمترین میزان پیشنهادی بودجه عمرانی در طی دوازده سال اخیر است. این کاهش سهم در لایحه، ناشی از رویکرد کلی دولت و در راستای کاهش کسری بودجه است. هرچند در افق کوتاه‌مدت این اقدام می‌تواند اجتناب‌ناپذیر تلقی شود، اما اگر افق برنامه‌ریزی را بلندتر در نظر بگیریم، سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی ضرورت بیشتری دارند و عدم توجه به این امر فرصت‌های رشد و توسعه اقتصادی را محدود کرده و جذب سرمایه‌های بخش خصوصی یا خارجی را دشوارتر می‌سازد.



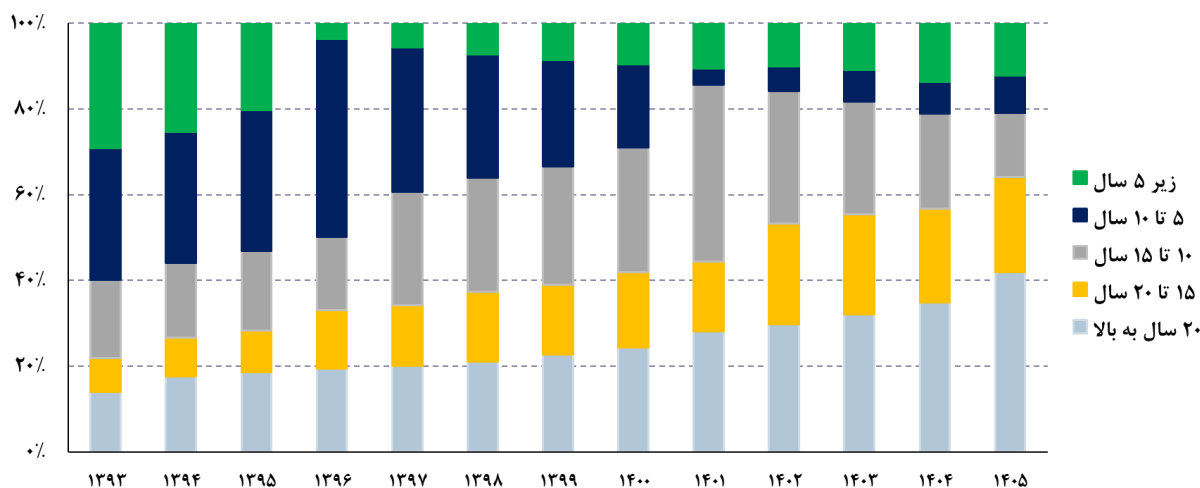
شکل ۱۶ نمودار سهم مقادیر مصوب و عملکرد اعتبارات عمرانی از مجموع مصارف عمومی [۲]

یکی از پیامدهای نامطلوب کاهش سهم اعتبارات عمرانی، افزایش عمر طرح‌ها، بالا رفتن استهلاک طرح‌های نیمه‌ساخته و تأخیر در بهره‌مندی جامعه از سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته است. در نمودار زیر میانه عمر طرح‌های عمرانی ناتمام ارائه شده است. همانگونه که مشاهده می‌شود، هر سال این میانه عمر افزایش می‌یابد و این بدین معناست که توزیع اعتبارات ناکافی بوده، واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام به بخش خصوصی موفقیت‌آمیز نبوده و عملاً توزیع اعتبارات نیز به نحوی صورت نگرفته که طرح‌های با عمر بالاتر زودتر به ثمر برسد. همچنین عدم پیشرفت طرح‌های ملی و مهم نشان‌گر این نکته است که توزیع اعتبارات عمرانی عموماً با اثربخشی بالایی همراه نبوده و درصد بالایی از این منابع صرف طرح‌هایی می‌شود که اهمیت توسعه‌ای بالایی ندارند.



شکل ۱۷ نمودار میانه عمر طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی [۲]

علاوه بر محدودیت‌های مالی دولت، یکی از مشکلات ساختاری در مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی (برنامه‌ریزی عمرانی)، غیرواقعی بودن برنامه‌ریزی‌ها در زمینه پیش‌برد طرح‌های عمرانی است که اگرچه بخش مهمی از آن ریشه در مسائل مالی (عدم تأمین منابع مالی مورد نیاز) دارد، اما پایین بودن بهره‌وری و ضعف در مدیریت و برنامه‌ریزی نیز آشکار است. متأسفانه در سال‌های اخیر، انباشت طرح‌های عمرانی به جا مانده از سال‌های دور و عدم تعیین تکلیف این طرح‌ها باعث شده تا از یکسو منابع محدود بین تعداد زیادی از طرح‌ها توزیع شود و اتمام هر طرح را به تأخیر بیاندازد و از سوی دیگر، بخشی از منابع صرف طرح‌های قدیمی شود که ضرورت پیش‌برد آن‌ها در شرایط کنونی اقتصاد کشور محل تردید است. شکل ۱۵ ترکیب طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواتی (پیوست ۱) را به تفکیک قدمت طرح‌ها نمایش می‌دهد. همانطور که مشخص است، در سال‌های اخیر، حدود ۸۰ درصد طرح‌ها ۱۰ سال یا بیشتر از آغازشان می‌گذرد.



شکل ۱۸ نمودار ترکیب طرح‌های عمرانی ملی مندرج در قوانین بودجه سنواری به تفکیک قدمت طرح

ماخذ: یافته‌های پژوهش

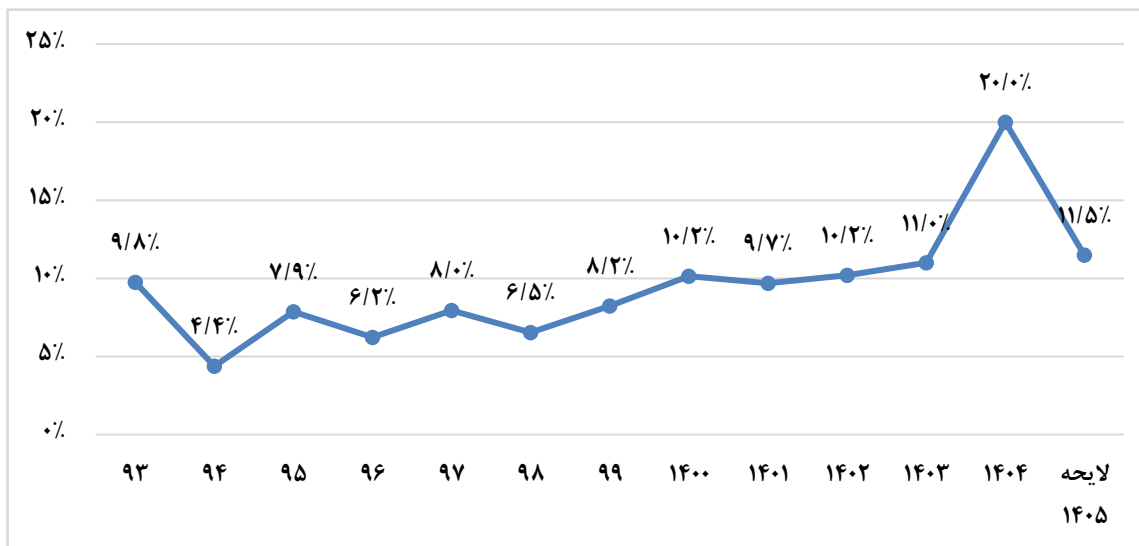
با توجه به ترکیب طرح‌های قدیمی و جدید بنظر می‌رسد عمده تمرکز برنامه‌ریز عمرانی معطوف به تحقق بخشیدن به اهداف برنامه‌های توسعه پنج‌ساله چهارم، پنجم یا نهایتاً ششم است و فضای مالی برای پیگیری اهداف برنامه هفتم بسیار محدود شده است. این در حالی است که اولویت‌های کشور، نیازهای جامعه، فناوری‌های ساخت و شرایط زیست‌محیطی نیز در این سال‌ها تغییراتی بنیادین داشته و حداقل کار لازم این است که ادامه‌دادن طرح‌هایی که بیش از ۱۵ یا ۲۰ سال از عمر آن‌ها می‌گذرد، مشروط به تجدید مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی باشد.

۳-۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

مجموع اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۵ معادل ۶۰۲ هزار میلیارد تومان است که نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴، در حدود ۴۰ درصد کاهش یافته است. بخش زیادی از این کاهش ناشی از حذف برخی از ردیف‌های مربوط به تادیه بدهی دولت در لایحه و انتقال بخشی از آنها به جدول جمعی خرجی است. به عنوان مثال در قانون بودجه ۱۴۰۴، مجموعاً ۲۰۰ هزار میلیارد تومان بابت تادیه بدهی دولت به تامین اجتماعی در نظر گرفته شده بود که در لایحه پیش‌رو، ۷۰ هزار میلیارد تومان آن در سقف لحاظ شده و ۱۰۰ هزار میلیارد تومان آن به خارج از سقف منتقل شده است. همچنین در قانون بودجه ۱۴۰۴ مجموعاً ۲۰۰ هزار میلیارد تومان برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی لحاظ شده بود که این موضوع در لایحه پیش‌رو حذف شده است. همچنین یکی از موضوعات مهمی که در قانون بودجه ۱۴۰۴ به آن توجه شده بود، موضوع سیال‌سازی بدهی‌های دولت به شبکه بانکی بود که این مساله کاملاً مغفول مانده است. مجموع بازپرداخت اوراق در قانون ۱۴۰۴ بالغ بر ۳۸۵ هزار میلیارد تومان و پیش‌بینی از عملکرد آن تا انتهای سال بر مبنای داده‌های مرکز مدیریت بدهی‌های دولت ۲۸۵ هزار میلیارد تومان است، که با این حساب، رقم ۴۴۶ هزار میلیارد تومان برای بازپرداخت اصل اوراق سررسید شده در سال آتی، نسبت به مصوب ۱۵ درصد و نسبت به عملکرد ۵۶ درصد رشد دارد. همان‌گونه که در نمودار ترکیب مصارف نیز مشاهده شد، این رشد ۵۶ درصدی نشان‌دهنده افزایش سهم بازپرداخت اوراق در سقف مجموع مصارف است. در نمودار زیر روند سهم مصارف اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در طی ده سال اخیر نشان داده شده است که



با کسر موارد فرابودجه‌ای افزوده شده در قانون بودجه ۱۴۰۴، می‌توان ادعا نمود که سطح سهم مصارف تملک مالی از متوسط ۷ درصد در دهه ۹۰ شمسی به حدود ۱۱ درصد در دهه ۱۴۰۰ افزایش یافته است.



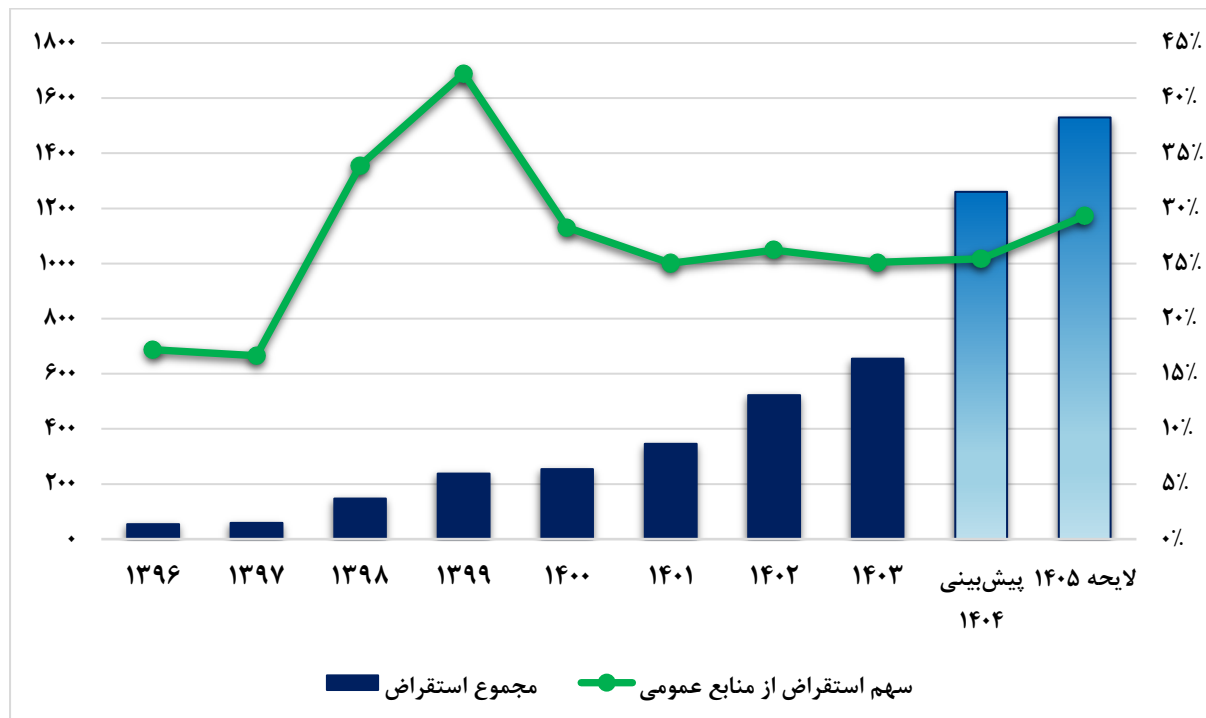
شکل ۱۹ روند سهم اعتبارات تملک مالی از مجموع مصارف قوانین بودجه [۱]

۵. کسری بودجه عمومی

«کسری بودجه» یکی از پربسامدترین واژگان فضای اقتصادی کشور است که در معانی مختلفی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در برخی از موارد آنچه تحت عنوان کسری بودجه استفاده می‌شود همان کسری تراز عملیاتی است اما به طور کلی نمی‌توان لفظ کسری بودجه را به کسری تراز عملیاتی اطلاق کرد. چنانچه طبق تعریف آن دسته از منابع که در بودجه عمومی از محل استقراض تأمین می‌شود و بر انباره بدهی دولت می‌افزاید، یعنی خالص انتشار اوراق بدهی و استقراض از صندوق توسعه ملی را کسری بودجه آشکار بدانیم، لایحه بودجه ۱۴۰۵ معادل ۱۵۳۰ هزار میلیارد تومان کسری دارد.

در خصوص کسری بودجه باید توجه داشت همه دولت‌ها کسری بودجه دارند و کسری بودجه پدیده مذمومی نیست و حتی کسری بودجه دولت تا اندازه‌ای لازم است. کاهش یا افزایش کسری بودجه نیز بسته به شرایط اقتصاد کلان باید هدفگذاری شود و اینگونه نیست که توصیه واحدی مبنی بر کاهش دائمی کسری بودجه و صفر کردن استقراض و انتشار بدهی دولت همواره وجود داشته باشد. دغدغه اصلی در رابطه با کسری بودجه دولت، علاوه بر اندازه آن نحوه تأمین و مدیریت آن است که اگر از شیوه‌های صحیح تأمین نشود می‌تواند آسیب‌زا باشد. در شکل زیر عملکرد استقراض دولت از مجموع روش‌های انتشار اوراق مالی اسلامی و برداشت از صندوق توسعه ملی برای بازه ده ساله ترسیم شده است. به طور میانگین ۲۵ درصد از منابع عمومی در بودجه‌های سالیانه از محل استقراض تأمین شده است. همان‌گونه که در این

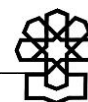
شکل مشخص است، میزان بدهی‌های سالانه ریالی دولت از سال‌های ۱۴۰۴ افزایش معناداری یافته، هرچند نسبت آن به سقف بودجه در یک روند با ثبات ۲۵ الی ۳۰ درصدی در نوسان است. دلیل اصلی این افزایش معنادار ورود منابع استقراضی از صندوق توسعه ملی به سرجمع میزان مصوب بودجه است.



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

شکل ۲۰ روند مجموع انتشار اوراق و استفاده از منابع صندوق توسعه در قوانین بودجه

همواره چالش اصلی اجرای قانون بودجه توسط دولت‌ها در میانه‌سال، تامین منابع کسری بودجه تامین نشده (پنهان) است. کسری بودجه تامین نشده یعنی آن بخشی از اختلاف درآمدها و هزینه‌های دولت که پس از لحاظ تمام منابع تجهیز شده واقعی از جمله انتشار اوراق بدهی، امکان تحقق ندارند و موجب می‌شود دولت تا انتهای سال قادر به پرداخت قسمتی از مصارف نگردد. علیرغم آنکه منابع لایحه واقع‌بینانه تنظیم شده است، با این وجود بنظر می‌رسد در بخشی از درآمدهای صادراتی (همچون صادرات گاز) امکان کاهش درآمد وجود دارد. همچنین ریسک‌های مربوط به قیمت نفت بر اساس تنش‌های سیاسی وجود داشته و می‌تواند منجر به کاهش بیشتر درآمدهای ارزی کشور گردد. در جدول زیر میزان کسری احتمالی تامین نشده بودجه ارائه شده که در حدود ۱۳۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.



شکل ۲۱ برآورد میزان کسری تامین نشده لایحه بودجه ۱۴۰۵

انتشار اوراق مالی اسلامی	واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال	استقراض از صندوق توسعه ملی	صادرات نفت، گاز و میعانات	سایر درآمدها	مالیات‌ها	
۹۴۰	۲۵	۵۹۰	۲۶۳	۶۷۱	۲۷۳۰	لایحه دولت (م.ت.ه)
%۱۰۰	%۹۰	%۸۵	%۸۵	%۱۰۰	%۱۰۰	پیش‌بینی درصد تحقق
۹۴۰	۲۲	۵۳۰	۲۲۳	۶۷۱	۲۷۳۰	پیش‌بینی میزان تحقق (م.ت.ه)
۰	۳	۹۰	۴۰	۰	۰	بیش‌برآوردی (م.ت.ه)

ماخذ: یافته‌های پژوهش

۶. جدول منابع و مصارف جمعی خرجی

یکی از ویژگی‌های مهم لایحه بودجه ۱۴۰۵، ارائه جدولی تحت عنوان منابع و مصارف جمعی خرجی است. به منظور توضیح دقیق‌تر این مفهوم، سه مفهوم در ادامه تعریف می‌شوند تا فهم بهتری از این موضوع بدست آید:

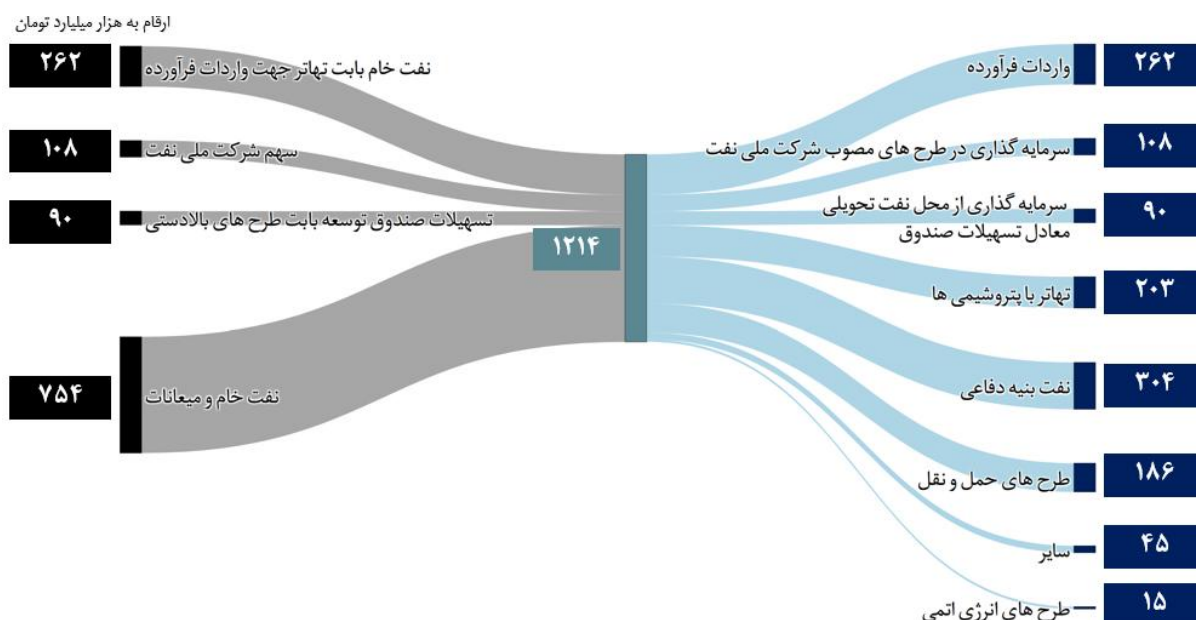
۱- اعتبارات درآمدهزینه‌ای: این اعتبارات به مواردی گفته می‌شود که در قانون بودجه برای مصرف مشخصی درآمد مشخصی از یک محل معین می‌شود به نحوی که خزانه‌داری مکلف می‌شود منابع ارزی یا ریالی وصولی از آن محل را برای آن مصرف مشخص اختصاص دهد. به عنوان مثال درآمدهای وصولی از محل ۱ درصد مالیات بر ارزش افزوده سهم بیمه سلامت، به میزان تحقق به دستگاه‌های مربوطه اختصاص می‌یابد.

۲- اعتبارات جمعی خرجی: این اعتبارات به مواردی گفته می‌شود درآمدی از یک محل مشخص تامین شده و در همان جا هزینه می‌شود، با این تفاوت که گردش ریالی اتفاق نیافتاده و صرفاً ثبت حسابداری می‌شود. در واقع دستگاه گیرنده بودجه با دستگاه پرداخت کننده هزینه یکیست و لذا هزینه پرداختی دستگاه در قالب معافیت یا اعتبار ریالی برای دستگاه لحاظ شده و اعتبار دستگاه از این محل بدون گردش ریالی، صرفاً ثبت حسابداری می‌شود. به عنوان مثال اعتبار و بخشودگی‌های مالیاتی را می‌توان اشاره نمود که دستگاه دریافت کننده اعتبار و پرداخت کننده مالیات یکیست و در نتیجه اعتبار تعلق یافته به دستگاه معادل هزینه مالیاتی اوست.

۳- اعتبارات تهاتری: در اعتبارات تهاتری، دولت نسبت به شخص غیردولتی بدهکار است، یا قصد خرید کالا و خدمات از شخص غیردولتی دارد، اما تسویه این تعهد یا بدهی یا خرید از طریق واگذاری دارایی انجام می‌دهد. در این فرایند جریان ریالی ثبت نمی‌شود، اما وزارت اقتصاد به عنوان متولی دارایی‌های دولت مکلف به ثبت حسابداری این موارد است.

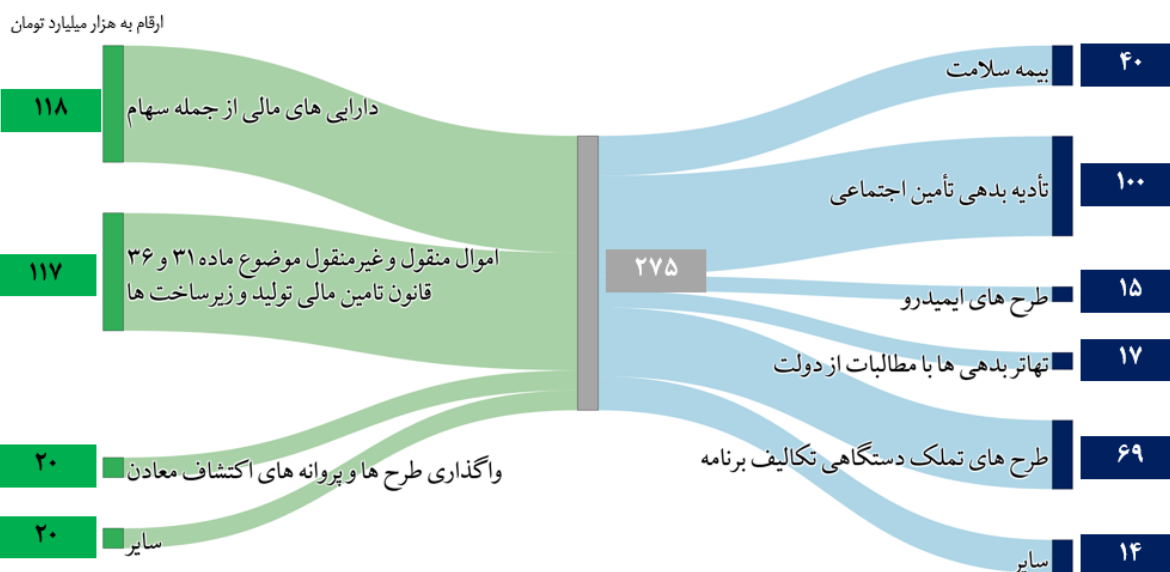
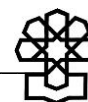
جداول (۲۳) و (۲۴) به ارائه منابع و مصارف جمعی خرجی و تهاتری پرداخته‌اند که در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به عنوان بخشی از عملیات مالی دولت لحاظ شده است و دولت می‌بایست نسبت به اجرای این موارد اقدام نماید. در دو نمودار زیر مهم‌ترین اقلام جداول مذکور ارائه شده است. در نمودار نخست، منابع و مصارف جمعی خرجی در حوزه نفت ارائه

شده است که مهم‌ترین موارد آن از منظر منابع، تحویل و تهاتر نفت خام و میعانات گازی بوده و مصارف آن تقویت بنیه دفاعی، طرح‌های خاص، طرح‌های وزارت راه و شهرسازی، طرح‌های سرمایه‌گذاری، تامین فرآورده و همچنین موضوع سرمایه‌گذاری صندوق توسعه در طرح‌های بالادستی است.



شکل ۲۲ منابع و مصارف جمعی خرجی حوزه نفت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]

در نمودار دوم، سایر منابع و مصارف جمعی خرجی ارائه شده است که اهمّ اقلام آن تخصیص ۱۰۰ هزار میلیارد تومان از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سازمان تامین اجتماعی بابت تادیه بدهی، ۷۰ هزار میلیارد تومان طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی از محل اموال منقول و غیرمنقول و ... است.



شکل ۲۳ منابع و مصارف جمعی خرجی سایر حوزه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]

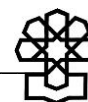
۷. هدفمندی یارانه‌ها

یکی از مهم‌ترین بخش‌های لایحه پیشنهادی بودجه ۱۴۰۵، جدول مربوط به منابع و مصارف هدفمندی است. سقف منابع و مصارف هدفمندی در لایحه ۱۲۶۷ هزار میلیارد تومان است که نسبت به میزان مصوب سال جاری ۲۱ درصد رشد داشته است. در جداول زیر اقلام منابع و مصارف هدفمندی و نسبت رشد آنها نسبت به سال گذشته ارائه شده است. در جدول منابع فروش داخلی فرآورده‌ها به دلیل افزایش نرخ سوم بنزین، افزایش نرخ نفت گاز خارج از سهمیه و افزایش نرخ سوخت هوایی در مجموع معادل ۴۹ درصد رشد دارد. فروش داخلی گاز که بر اساس فرمول تعیین قیمت خوراک قیمت‌گذاری می‌شود و تابعی از نرخ ارز رسمی است، با افزایش تدریجی و پیش‌بینی شده این نرخ، ۱۱ درصد نسبت به مصوب و ۴۷ درصد نسبت به عملکرد پیش‌بینی شده افزایش دارد. صادرات فرآورده مشابه میزان مصوب سال جاری دیده شده است و البته نسبت به برآورد از عملکرد آن تا انتهای سال افزایش قابل توجه ۷۶ درصدی را نشان می‌دهد. کمک زیان دریافتی هدفمندی در لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۴ ۵۰ درصد کاهش یافته است. به منظور پوشش کسری هدفمندی و اختصاص منابع به پرداخت کالابرگ الکترونیک، منابع حاصل از افزایش ۲ واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده به سرجمع منابع هدفمندی افزوده شده است.

جدول ۱۰ منابع پیشنهادی هدفمندی در لایحه در مقایسه با مقادیر مصوب و عملکرد ۱۴۰۴ [۳]

عنوان	مصوب ۱۴۰۴	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۴	لایحه ۱۴۰۵	رشد نسبت به عملکرد	رشد نسبت به مصوب
فروش داخلی فرآورده‌های نفتی	۱۴۱	۱۴۱	۱۷۲	۲۲٪	۲۲٪
منابع حاصل از اصلاح نرخ سوخت هوایی و گازوئیل خارج از سهمیه	-	-	۴۰	-	-
فروش داخلی گاز طبیعی	۳۷۰	۲۸۰	۴۱۲	۴۷٪	۱۱٪
صادرات فرآورده‌های نفتی	۲۶۴	۱۵۶	۲۷۴	۷۶٪	۴٪
منابع حاصل از کاهش قاچاق سوخت در طرح رزاق	-	-	۴۲	-	-
فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها	۷۱	۰	۲۷	-	-۶۲٪
کمک زیان از بودجه عمومی	۲۰۰	۲۰۰	۱۰۰	-۵۰٪	-۵۰٪
منابع حاصل از دو واحد درصد مالیات بر ارزش افزوده	-	-	۱۷۰	-	-
درآمد حاصل از فروش گندم و آرد به صنف و صنعت	-	-	۳۰	-	-
جمع کل	۱۰۴۶	۷۷۷	۱۲۶۷	۶۳٪	۲۱٪

در سمت مصارف هدفمندی، مجموع منابع یارانه نقدی ۳۰۰ هزار میلیارد تومان و کالابری معادل ۱۷۰ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است که نشان می‌دهد مجموع مصارف یارانه‌ای با محوریت عمومی معادل ۴۷۰ هزار میلیارد تومان است. مستمری خانواده‌های تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی معادل ۱۳۶ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که نسبت به میزان مصوب در سال جاری، ۴۰ درصد رشد دارد. همچنین ۲۹۹ هزار میلیارد تومان نیز برای خرید تضمینی گندم پیش‌بینی شده است که بر اساس محاسبات معادل خرید ۱۲ میلیون تن گندم با نرخ حدوداً ۲۷ هزار تومان است (البته با لحاظ درآمد حاصل از منابع فروش به صنف و صنعت).



جدول ۱۱ مصارف پیشنهادی هدفمندی در لایحه در مقایسه با مقادیر مصوب و عملکرد ۱۴۰۴ [۳]

عنوان مصرف	مصوب ۱۴۰۴	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۴	لایحه ۱۴۰۵	رشد نسبت به عملکرد	رشد نسبت به مصوب
شرکت ملی پالایش و پخش	۷۰	۷۰	۱۲۴	۷۷٪	۷۷٪
شرکت ملی گاز	۸	۰	۴	-۵۰٪	-
یارانه نقدی	۳۲۰	۳۲۰	۳۰۰	-۶٪	-۶٪
مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی	۹۸	۹۸	۱۳۶	۳۹٪	۳۹٪
یارانه آرد و نان (خرید تضمینی داخلی و واردات گندم)	۲۵۰	۲۵۰	۲۹۹	۲۰٪	۲۰٪
اعتبارات موضوع ماده (۴۶) الحاق (۲) برای تحقق شاخص عدالت در سلامت	۵۱	۰	۵۰	-۲٪	-
یارانه دارو	۸۵	۸۵	۸۵	۰٪	۰٪
کالابریگ	۰	۰	۱۷۰	-	-
سایر مصارف	۱۶۴	۵۴	۹۹	-۴۰٪	۸۳٪
جمع مصارف	۱۰۴۶	۸۷۷	۱۲۶۷	۲۱٪	۴۴٪

اعتبارات جمعی-خرجی جدول هدفمندی یارانه‌ها: ارقام جمعی-خرجی درج شده در جدول هدفمندی یارانه‌ها لزوماً به معنای حذف کامل یارانه قیمتی نیست؛ بلکه اولاً یارانه‌های ضمنی را شفاف می‌کند و ثانیاً ظرفیت قانونی برای پرداخت یارانه به ذی‌نفع نهایی را لحاظ کرده است.

- ۱- یارانه نان: در جدول جمعی-خرجی این اجازه خواسته شده است که امکان اینکه یارانه نان که در حال حاضر در ابتدای زنجیره به گندم و آرد نانوایان تعلق می‌گیرد به انتهای زنجیره منتقل شود برای دولت وجود داشته باشد.
- ۲- یارانه انرژی: در جدول جمعی-خرجی این اجازه خواسته شده است که امکان فروش بنزین وارداتی مازاد بر سهمیه های فعلی به قیمت واردات و اختصاص منابع حاصل از آن به ذینفع نهایی برای دولت وجود داشته باشد.
- ۳- نرخ ارز ترجیحی: در جدول جمعی-خرجی این اجازه خواسته شده است که امکان انتقال یارانه ارز ترجیحی از ابتدا به انتهای زنجیره و اختصاص آن به ذی‌نفع نهایی وجود داشته باشد.

نکته مهم در رابطه با این سیاست آن است که شیوه انعکاس منابع و مصارف این بخش به نحوی در بودجه انجام شده است که امکان تصمیم‌گیری در مورد این سیاست‌های مستقل از سایر بخش‌های لایحه بودجه وجود داشته باشد و منابع حاصل از اصلاحات در این بخش به صورت کامل به همین بخش اختصاص یافته است.

جدول ۱۲ مصارف جمعی خرجی هدفمندی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ [۳]

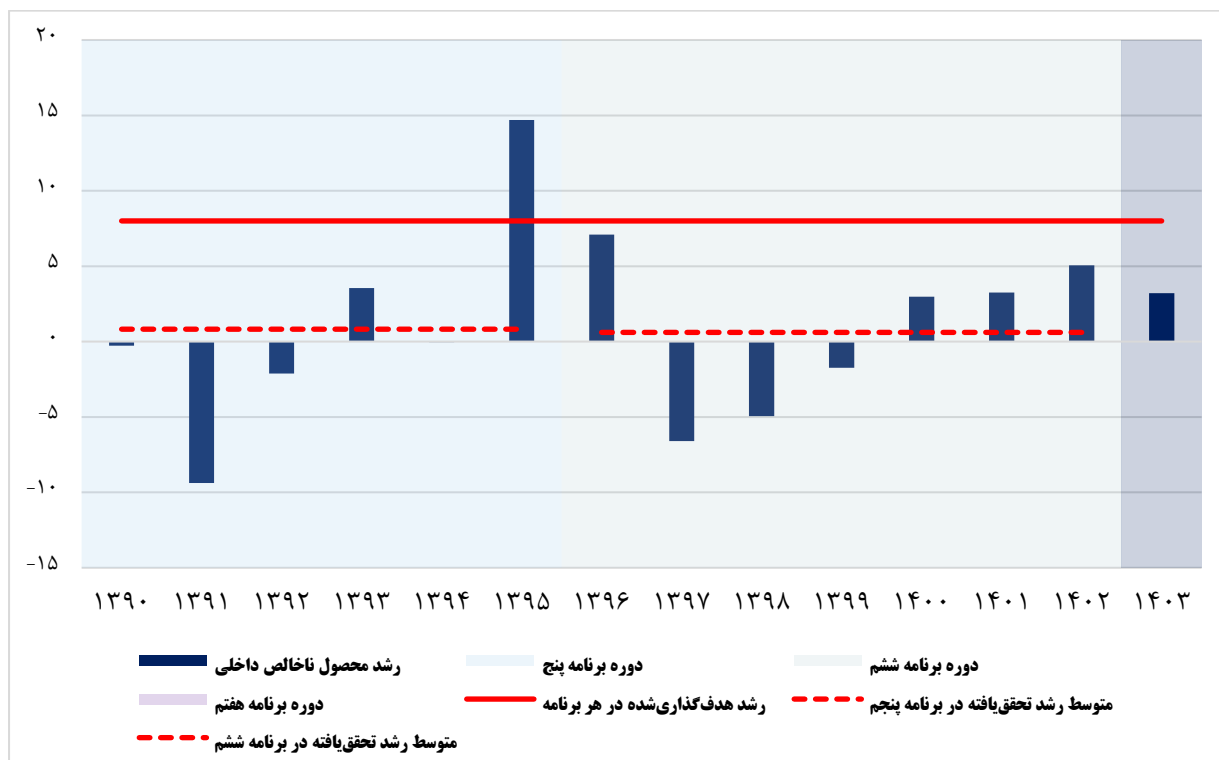
ردیف	عنوان منابع و مصارف	لایحه ۱۴۰۵
۱۰	پرداخت یارانه نان به ذینفع نهایی (جمعی - خرجی)	۲۹۰
۱۱	پرداخت یارانه انرژی به ذینفع نهایی (جمعی - خرجی)	۵۴۸
۱۲	پرداخت بابت مابه التفاوت نرخ ارز ترجیحی (جمعی - خرجی)	۵۷۲

۸. تحلیلی بر وضعیت متغیرهای اقتصاد کلان

رصد تحولات اقتصاد کلان و ارائه پیش‌بینی‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت از متغیرهای مرتبط با این حوزه می‌تواند برای فعالین اقتصادی و سیاستگذاران از جمله در مجلس شورای اسلامی مفید باشد. این موضوع به خصوص در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در مجلس شورای اسلامی از اهمیت دوچندانی برخوردار خواهد بود. به خصوص آنکه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در حالی به مجلس ارائه شده است که اقتصاد ایران با چالش‌های اقتصاد کلان ویژه‌ای مواجه است. در واقع روند صعودی نرخ تورم و وقوع شوک‌های ارزی گاه و بیگاه در کنار مسائل ساختاری اقتصاد کشور مثل ناترازی انرژی و نظام بانکی سبب شده است تا بودجه سال ۱۴۰۵ از اهمیت دوچندانی برخوردار باشد. این مسأله اهمیت تنظیم بودجه سال ۱۴۰۵ و تناسب آن با شرایط اقتصاد کلان کشور را در حالی نشان می‌دهد که خود بودجه نیز به واسطه شرایط اقتصاد کلان، با چالش جدی نحوه تأمین کسری مواجه است.

۸-۱. رشد اقتصادی

بر اساس اعلام مرکز آمار ایران رشد اقتصادی کشور در ۴ سال گذشته همواره بیش از ۳ درصد بوده است با این حال برآوردهای این مرکز نشان می‌دهد رشد اقتصادی در سال ۱۴۰۴ منفی ۰.۹ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت منفی ۱.۱ درصد خواهد بود. مهمترین عوامل قرار گرفتن رشد اقتصادی سال جاری در دامنه منفی عبارتند از رشد ناچیز تشکیل سرمایه در سال‌های اخیر و کاهش ظرفیت رشد اقتصادی، ناترازی انرژی و چالش تأمین پایدار انرژی صنایع، چالش تأمین ارز مورد نیاز صنایع تولیدی و خشکسالی و رشد منفی بخش کشاورزی.



شکل ۲۴ نمودار رشد محصول ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۱۴۰۰ به قیمت بازار (درصد) [۵]

۲-۸. رشد بخش صنعت

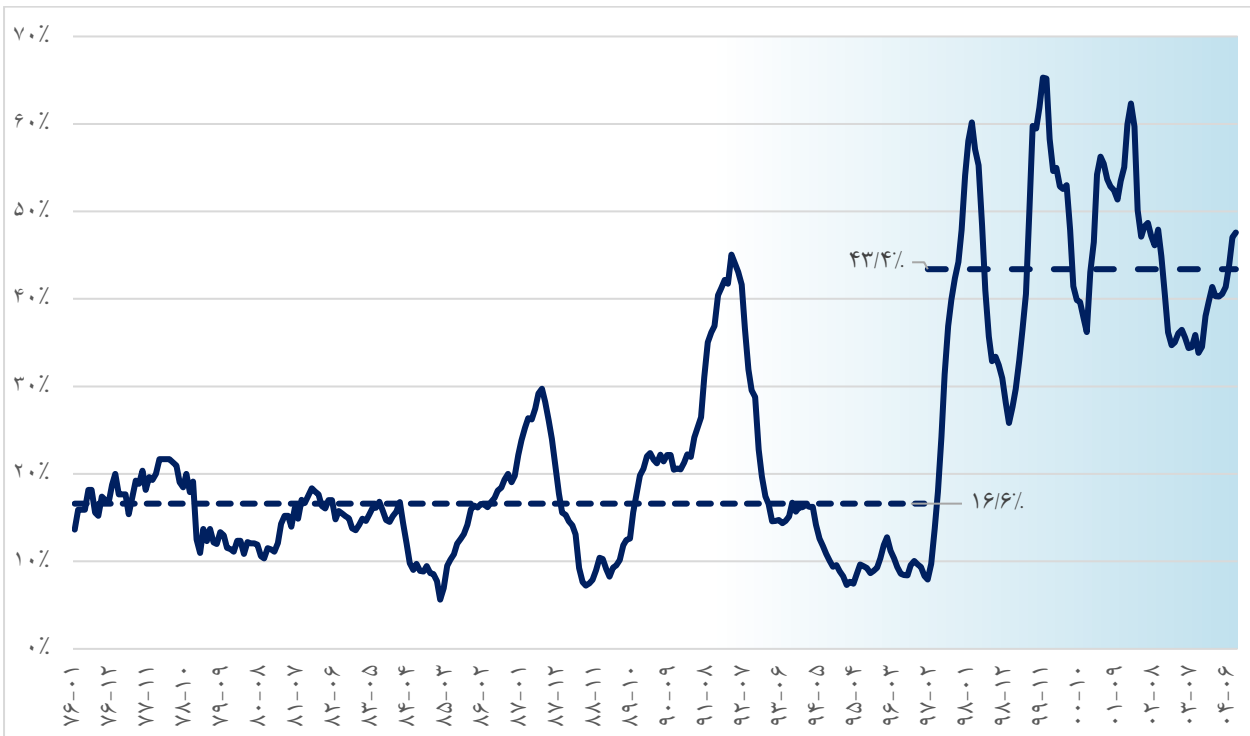
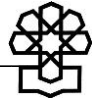
بر اساس محاسبات این مرکز رشد شاخص تولید و شاخص فروش صنایع بورسی در ۸ ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۴ نسبت به دوره مشابه سال قبل به ترتیب منفی ۴.۷ و منفی ۱.۱ درصد بوده است. بررسی رشد زیربخش های صنعت نشان می دهد این رشد منفی تقریباً در همه صنایع رخ داده و این موضوع نشان می دهد رشد منفی مذکور ناشی از رشد منفی یک یا چند زیربخش خاص از صنعت نبوده است. مهمترین دلیل رشد منفی صنعت در ۸ ماهه نخست ناشی از بروز جنگ ۱۲ روزه و کاهش تولید در مقطع جنگ، مساله قطعی برق صنایع در بهار و تابستان، مساله تخصیص ارز برای واردات و کاهش تقاضای برخی صنایع بوده است.

جدول ۱۳ رشد شاخص تولید و فروش فعالیت‌های صنعتی و معدنی بورسی در ۸ ماهه نخست سال ۱۴۰۴ [۶]

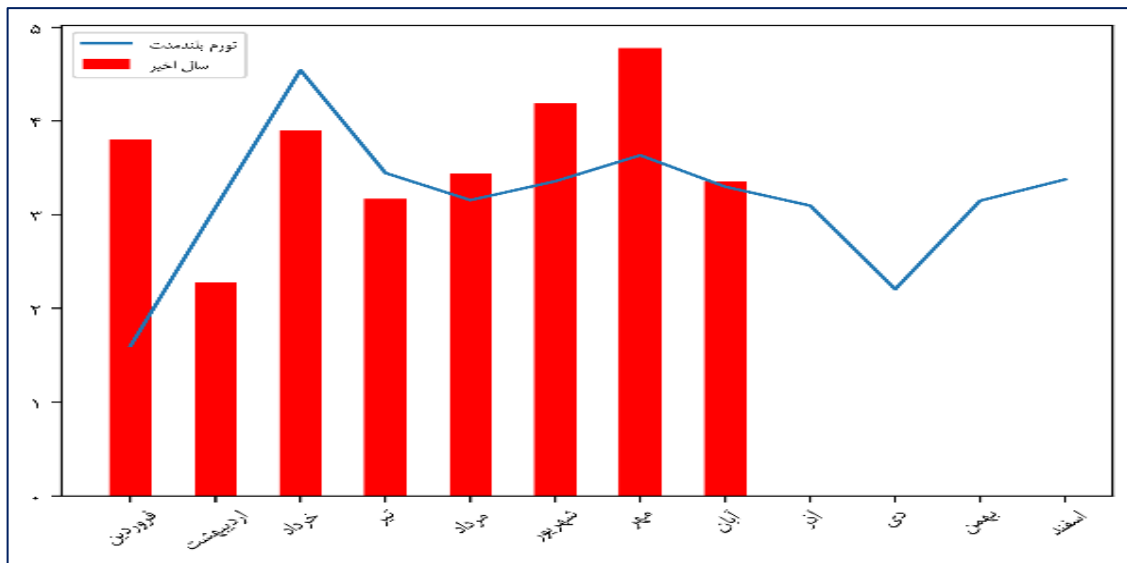
شاخص فروش	شاخص تولید	حوزه فعالیت
8.3	8.3	معدن
-1.1	-4.7	صنعت
15.2	-10.1	غذایی و آشامیدنی
12.2	-2.3	منسوجات
-44.9	-27.8	چوب و کاغذ
-2.2	-1.8	کک و پالایش
1.3	-3.1	شیمیایی (به جز دارو)
11.3	8.3	دارو
-0.8	-3.5	لاستیک و پلاستیک
-6.7	-4.8	سایر کانی غیرفلزی
2.7	-1.1	کاشی و سرامیک
-7.1	-4.8	سیمان
-4.8	-3.7	فلزات پایه
0.2	-10.8	محصولات فلزی به جز ماشین‌آلات و تجهیزات
-20.2	-19.8	تجهیزات برقی
-32.0	-21.3	ماشین‌آلات و تجهیزات
-3.9	-2.7	خودرو و قطعات

۳-۸. نرخ تورم

بررسی آمار تورم نشان از تغییر کانال نرخ تورم از سال ۱۳۹۷ دارد به طوری که متوسط این نرخ طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۶ حدود ۱۶.۶ درصد بود به متوسط ۴۳.۴ درصد در سال‌های ۱۳۹۷ رسیده است. در واقع تداوم نرخ‌های تورم بالای ۳۰ درصد در ۷ سال گذشته حاکی از رژیم تورمی متفاوت اقتصاد ایران در سال‌های اخیر است. به علاوه نرخ تورم ماهانه از مرداد ۱۴۰۴ همواره بیش از متوسط نرخ تورم ماهانه طی سال‌های ۱۳۹۷ به بعد بوده است که این موضوع از منظر تغییر کانال نرخ تورم به سطوح بالاتر هشدار دهنده می‌باشد. به طور خاص روند صعودی نرخ تورم در سال ۱۴۰۴ بیشتر ناشی از افزایش انتظارات تورمی و همچنین رشد کل‌های پولی ناشی از ناترازی‌های اقتصاد به خصوص کسری بودجه دولت بوده است.



شکل ۲۵ نمودار نرخ تورم نقطه به نقطه (درصد) [۷]



شکل ۲۶ نمودار نرخ تورم ماهانه سال ۱۴۰۴ و متوسط نرخ تورم ماهانه سال های ۱۳۹۷ به بعد [۷]

۴-۸. برآورد شاخص های کلان

بر اساس برآوردهای این مرکز رشد اقتصادی کشور پس از تجربه چهار سال رشدهای بالای ۳ درصد در سال ۱۴۰۴ در دامنه منفی قرار خواهد گرفت. رشد ناچیز تشکیل سرمایه در سال های اخیر و کاهش ظرفیت رشد اقتصادی، ناترازی انرژی و چالش تامین پایدار انرژی صنایع، چالش تامین ارز مورد نیاز صنایع تولیدی و خشکسالی و رشد منفی بخش کشاورزی مهمترین دلایل این رشد منفی می باشند. به طور کلی با توجه به تداوم مسائل پیش گفته روند رشد اقتصادی

کشور در سال ۱۴۰۵ نیز چندان مساعد نبوده و با فرض تحقق فروض لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ رشد اقتصادی و رشد اقتصادی بدون در سال ۱۴۰۵ به ترتیب ۰.۸ و ۰.۷ درصد پیش بینی می شود. رشد کمتر از تورم ضریب حقوق کارکنان دولت و عدم افزایش جدی بودجه عمرانی مهمترین کانال های اثرگذار بودجه در رشد اقتصادی سال ۱۴۰۵ خواهند بود.

از منظر تورم نیز پیش بینی می شود که نرخ تورم به دلیل نوسانات نرخ ارز بازار آزاد، افزایش نرخ در تالار دوم، تخصیص ۸.۸ میلیارد دلار به واردات کالاهای اساسی با ارز ترجیحی، افزایش قیمت حامل های انرژی به خصوص بنزین و افزایش ۲ واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده (حدود نیم درصد افزایش تورم) تا نیمه سال ۱۴۰۵ صعودی بوده و در ادامه به دلیل کاهش اثر کسری بودجه بر رشد کل های پولی و در نتیجه کاهش رشد نقدینگی انتظار می رود نرخ تورم روندی نزولی به خود بگیرد.

در خصوص وضعیت رفاهی نیز هر چند به دلیل لحاظ رقم ۱۷۰ همتی در لایحه بودجه ۱۴۰۵ برای توزیع کالا برگ به هفت دهک پایین درآمدی پیش بینی می شود ضریب جینی کاهش ۲.۵ درصدی یافته و به ۰.۳۸ برسد، با این حال به دلیل پیش بینی رشد اقتصادی ناچیز و تداوم نرخ تورم بالا و همچنین عدم افزایش ضریب حقوق کارکنان دولت متناسب با تورم انتظار می رود نرخ فقر در سال ۱۴۰۵ به میزان ۱.۴ واحد درصد افزایش یابد.

۹. رویکردهای لایحه بودجه ۱۴۰۴ در حوزه سیاست‌های پولی و ارزی

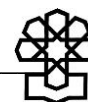
۹-۱. نظام بانکی

با توجه به احکام برنامه هفتم در حوزه نظام بانکی، احکام مرتبط با بانکها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ شامل چهار موضوع ذیل است:

۱- امهال بدهی دولت و شرکتهای دولتی به نظام بانکی و یا انتقال بدهی شرکتهای دولتی به دولت:

هرساله در قوانین بودجه سنواتی احکام متعددی با هدف جبران و پوشاندن اشتباهات انجام شده در قوانین بودجه سالهای قبل درج می شود، در سال ۱۴۰۴ بدهی صندوق بیمه محصولات کشاورزی به بانک کشاورزی به بدهی دولت به این بانک و بدهی های شرکت بازرگانی دولتی، سازمان هدفمندسازی یارانه ها، سازمان مرکزی تعاون روستایی و پشتیبانی امور دام به بانک مرکزی و بانکها به عنوان بدهی دولت به این بانکها منتقل شد. همچنین دوره بازپرداخت مطالبات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بانکهای تجاری بابت اصل و سود تسهیلات پرداختی به شرکت ملی نفت ایران، به مدت یک سال امهال شد. واضح است که این شیوه تأمین مالی هزینه ها از طریق تسهیلات بانکی اشتباه بوده است و لازم بوده است در ردیف بودجه های جاری یا تملک دارایی سرمایه ای بدانها پرداخته می شده است.

در لایحه بودجه ۱۴۰۵ میزان امهال بدهی شرکت ملی نفت ایران به بانک مرکزی و بانکهای تجاری بابت اصل و سود تسهیلات دریافتی جهت تأمین مالی طرحهای بالادستی نفت و گاز، به استناد بند (۲۸) ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه های سنواتی ۵۵ میلیارد یورو در نظر گرفته شده است.



بند (۲۸) ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنوایی	میلیاردیورو	۵۵	-	-	میزان امهال بدهی شرکت ملی نفت ایران به بانک مرکزی و بانک‌های تجاری بابت اصل و سود تسهیلات دریافتی جهت تأمین مالی طرح‌های بالادستی نفت و گاز
---	-------------	----	---	---	---

۲- تسویه بدهی های دولت به بانکها و جلوگیری از ایجاد بدهی های جدید:

در بند (ب) ماده (۱۰) این قانون دو دسته حکم آمده است:

۱. تقریباً کل این بند اختصاص یافته است به موضوع **اوراق بهادارسازی بدهی های قبلی** دولت و شرکتهای دولتی به بانکها با سقف ۲۵۰ همت (حداقل ۱۰۰ همت دولت و مابقی توسط شرکتهای دولتی) اختصاص یافته است. این اوراق دارای کوپن سود ولی غیرقابل معامله در بازار (صرفاً قابل مبادله بین مؤسسات اعتباری با یکدیگر و با بانک مرکزی) است و در سررسید بازخريد يا با اوراق جديد جایگزین خواهد شد و تصریح شده است که فقط **سود اوراق** مذکور **حسب مورد در بودجه سنوایی** دولت یا شرکت دولتی بدهکار پیش‌بینی می‌شود.

۲. در جزء (۶) این بند، **ایجاد بدهی جدید** توسط دولت و شرکتهای دولتی به بانکها را محدود کرده است: «از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، هرگونه استفاده دولت و شرکتهای دولتی از منابع شبکه بانکی باید در قالب تحویل اوراق مالی اسلامی قابل معامله در بازار سرمایه به مؤسسات اعتباری صورت گیرد.» تفاوت اصلی این اوراق با اوراق قبلی در قابل معامله بودن در بازار سرمایه است..

بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی حدود ۱۱/۷ همت دیده شده است. همچنین برای سازمان هدفمندی یارانه‌ها حدود ۳ درصد از تخواه بانک مرکزی در نظر گرفته شده است که باید تا آخر سال تسویه شود.

بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۱۰۳۰۰۰
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - بازپرداخت تسهیلات مربوط به احداث خوابگاه ها	۱۰۳۰۰۰-۱
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - بازپرداخت وام خرید تجهیزات دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی به بانک مرکزی	۱۰۳۰۰۰-۲
بازپرداخت تسهیلات دریافتی از صندوق توسعه ملی	۱۰۳۰۰۰-۳
بازپرداخت تسهیلات دریافتی از بانک مرکزی بابت واردات کالاهای اساسی	۱۰۳۰۰۰-۴

بند (۳۸) ماده (۱) قانون الزامات و	درصد	۳	درصد	۳	سقف استفاده سازمان هدفمندی یارانه‌ها از تخواه بانک مرکزی نسبت به منابع هدفمندی یارانه‌ها	۶-۳
-----------------------------------	------	---	------	---	---	-----

۳- بهبود شاخص‌های سلامت و ثبات بانکی و حل و فصل بانک‌های ناسالم:

یکی دیگر از مسائل حوزه نظام پولی و بانکی در سال آتی، بهبود شاخص‌های سلامت و ثبات بانکی و حل و فصل بانک‌های ناسالم است که در برنامه هفتم نیز به آن تأکید شده است. به عنوان مثال، افزایش سطح کفایت سرمایه بانکها (دولتی و غیردولتی) و حذف اضافه برداشت در برنامه هفتم تکلیف شده است. این امر در حالی است که عمده حجم

پایه پولی مربوط به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است و کفایت سرمایه برخی بانکها به نحوی است که حل و فصل آنها را ضروری می‌نماید.

در لایحه بودجه منابع لازم به منظور افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در راستای اجرای احکام برنامه هفتم توسعه، پیش بینی نشده است و صرفاً ۵ همت پیش بینی شده برای صندوق‌های وابسته به دولت و بانک‌های دولتی است. این درحالیست که در آیین نامه دولت منابع پیش بینی شده برای اجرای حکم برنامه هفتم در سال ۱۴۰۵ حدود ۲۱۵ همت در نظر گرفته شده بود.

۸۵۰۰۰۵	افزایش سرمایه دولت در صندوق‌های وابسته به دولت و بانک‌های دولتی	۵۰,۰۰۰,۰۰۰
--------	---	------------

۴- اعطای تسهیلات اشتغال، ازدواج و فرزندآوری:

در جداول الزامات منابع و مصارف لایحه درخصوص تسهیلات ازدواج و فرزندآوری از محل منابع سپرده‌های قرض الحسنه ردیفی دیده نشده است. هرچند بر اساس متن قانون الحاق (۳) این موضوع می‌تواند به عنوان الزام موجود در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ به عنوان پیشنهاد الحاقی مطرح شود. همچنین سقف تسهیلات ارزان قیمت اشتغال خرد و خانگی ۱۰ همت در نظر گرفته شده است. سقف تسهیلات ارزان قیمت ودیعه و خرید مسکن مددجویان کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی و بیماران مستمند و معسر ۴ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است.

۵	الزامات تسهیلات، تأدیه بدهی و افزایش سرمایه			
۵-۱	سقف تسهیلات ارزان قیمت اشتغال خرد و خانگی	۱۰۰	میلیاردریال	بند (۲۲) ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنوایی و ماده (۶) قانون برنامه هفتم پیشرفت
۵-۲	سقف تسهیلات ارزان قیمت ودیعه و خرید مسکن مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و بیماران مستمند و معسر	۴	میلیاردریال	بند (۲۲) ماده (۱) قانون الزامات و احکام مورد نیاز قوانین بودجه‌های سنوایی

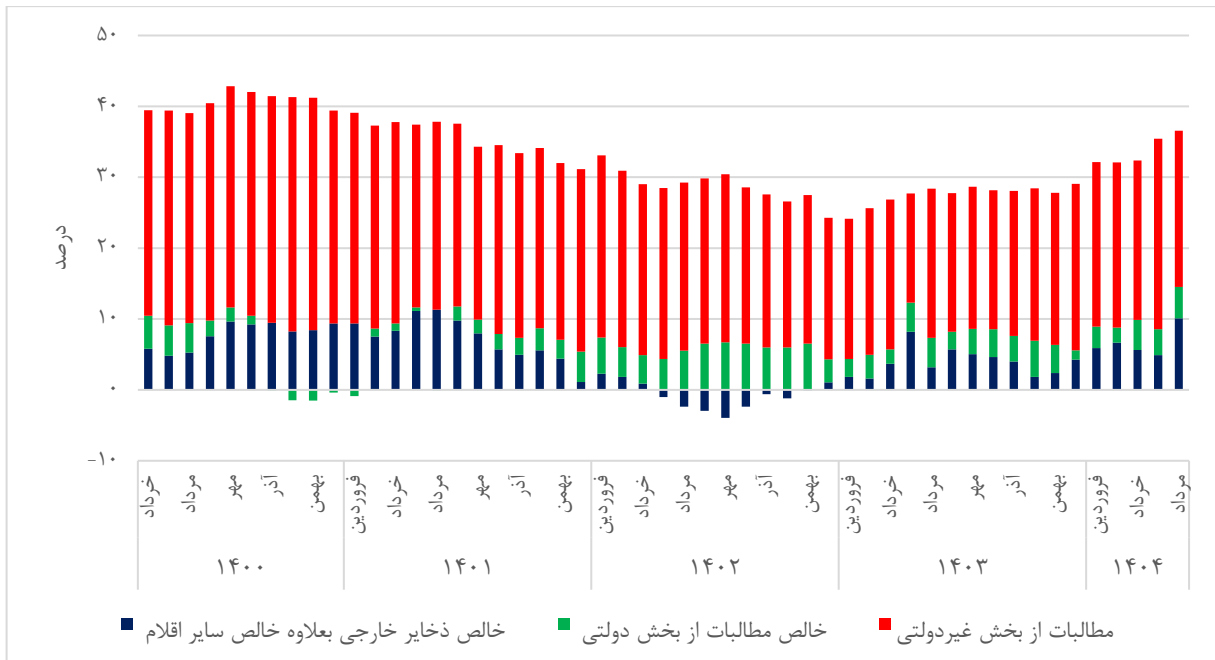
۲-۹. سیاست پولی

ناظر بر سیاست پولی، نکات ذیل در این بخش قابل ذکر است.

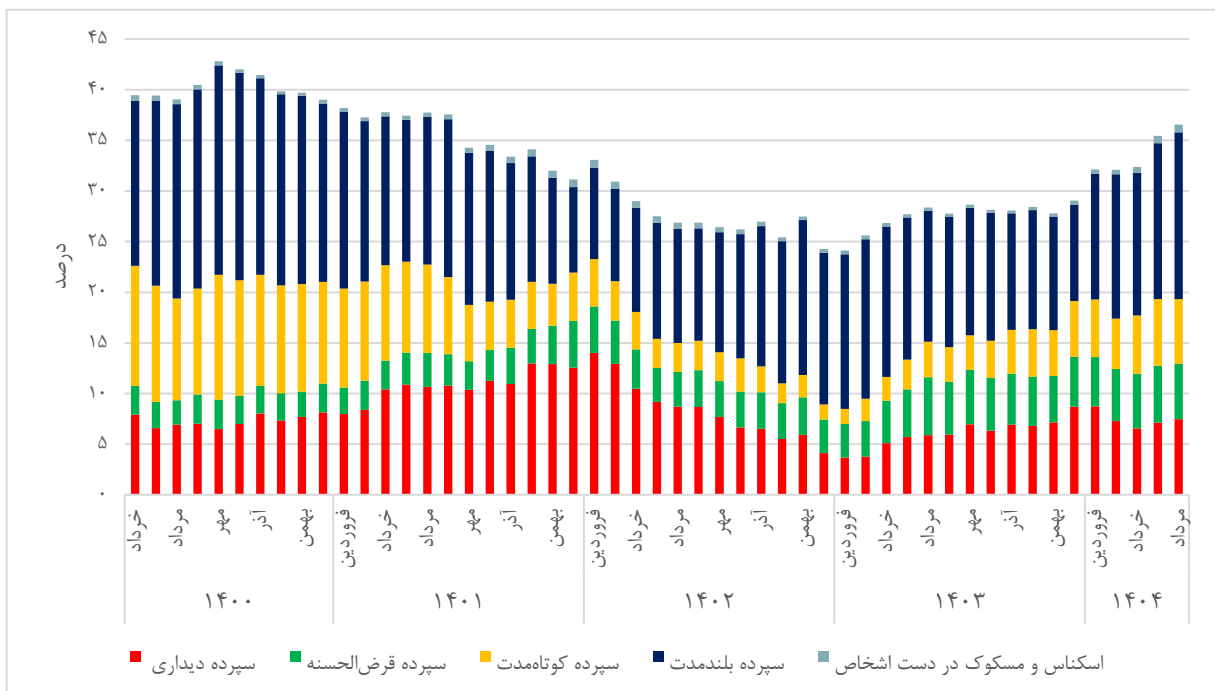
- به دلیل عدم ادامه کاهش تورم، محدودیت و توقف در رشد اقلام زیر خط، انتظارات تورمی و کسری بودجه دولت، رشد نقدینگی به بالاتر از ۳۰ درصد (۳۶ درصد در مردادماه) بازگشته است و با توجه فشار کسری در ادامه سال جاری، افزایش نرخ رشد نقدینگی به بالاتر از ۴۰ درصد در ادامه سال محتمل است.
- سهم از رشد تسهیلات بخش غیردولتی افزایش معناداری نداشته و عمده افزایش رشد نقدینگی مربوط به افزایش خالص بدهی دولت و خالص ذخایر خارجی است. نظر به تجربه پس از سال ۱۳۹۷ و خلق پایه پولی ناشی از



- مابه‌التفاوت ارزش ترجیحی ۴۲۰۰ تومان و نیمایی، محتمل است که بخش اعظم افزایش خالص ذخایر خارجی بانک مرکزی از محل تسعیر ارزش جهت تأمین مالی کسری دولت رخ داده باشد.
- رشد نسبت اقلام زیر خط به نقدینگی متوقف و در حدود عدد ۰.۵ ثابت مانده است. این رخداد موجب می‌شود که امکان کاهش رشد نقدینگی از محل جانشینی با رشد اقلام زیر خط محدودتر شود. این مسئله در کنار افزایش نیاز بنگاه‌ها به سرمایه در گردش به واسطه افزایش رشد هزینه‌ها، بیانگر آن است که نمی‌توان بیش از این سهم تسهیلات بخش غیردولتی را برای پوشش کسری بخش دولتی کاهش داد. چرا که هزینه به شکل برون‌رانی بخش غیردولتی را در پی خواهد داشت.
 - با توجه به ثابت ماندن سهم از رشد تسهیلات بخش غیردولتی در رشد نقدینگی در حدود ۲۲٪ و افزایش نیاز به سرمایه در گردش به دلیل افزایش تورم، به نظر می‌رسد این سهم کاهش نخواهد یافت. در نتیجه افزایش سهم کسری بودجه در رشد نقدینگی موجب افزایش رشد نقدینگی می‌شود و نمی‌توان با کاهش سهم از رشد بخش غیردولتی از رشد نقدینگی جلوگیری کرد. فشار بیشتر بر کاهش سهم بخش غیردولتی از سهم از رشد نقدینگی، بنگاه‌های اقتصادی را با مشکل تأمین مالی و هزینه‌های بهره‌ای مضاعفی مواجه خواهد کرد.
 - سهم از رشد بخش سیال نقدینگی از کمتر از ۱۰ واحد درصد در ابتدای سال ۱۴۰۳ به بیش از ۲۰ واحد درصد در سال جاری رسیده است که بیانگر افزایش شدید انتظارات تورمی و سطح نااطمینانی است. گفتنی است که از ۳۶٪ رشد نقدینگی مرداد ۱۴۰۴، تنها ۱۶ واحد درصد مربوط به بخش غیرسیال (سپرده سرمایه گذاری) است و این میزان در دو سال اخیر تقریباً با ثبات بوده است. این پدیده نشانه سطح بالای انتظارات تورمی است. دلالت دیگر این پدیده آن است که در صورت افزایش رشد نقدینگی به واسطه پولی شدن کسری بودجه، افزایش رشد نقدینگی افزایش قیمت‌ها در بازارهای دارایی (ارز و طلا) را در پی داشته باشد. از این‌رو، ایجاد کسری بودجه و پولی کردن آن جهت افزایش درصد رشد حقوق و دستمزد در بودجه ۱۴۰۵، با هزینه تورمی مواجه خواهد بود. یکی از قابل دسترس‌ترین راه‌ها برای کاهش هزینه تورمی، افزایش معنادار سود سپرده بانکی (به حدی که توان رقابت با بازدهی اسمی طلا و ارز را داشته باشد) است.
 - عمده رشد پایه پولی نیز به دلیل افزایش خالص بدهی دولت به بانک مرکزی و افزایش خالص دارایی‌های خارجی رخ داده است. نظر به تجربه پس از سال ۱۳۹۷ و کسری بودجه دولت، محتمل است که افزایش خالص دارایی‌های خارجی از محل تسعیر ارزش جهت تأمین مالی کسری دولت بوده باشد.
 - از نیمه دوم سال ۱۴۰۱ به دلیل عدم تزریق فعالانه ذخایر و رشد منفی اقلام خالص دارایی‌های خارجی و خالص بدهی دولت به بانک مرکزی، ذخایر مورد نیاز شبکه بانکی از محل استقراض از بانک مرکزی تأمین شده است. در سه ماه اخیر به دلیل تزریق ذخایر به شبکه بانکی از محل افزایش رشد خالص دارایی‌های خارجی و خالص بدهی‌های دولت و همچنین مانده عملیات سیاست پولی، سهم رشد بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی کمتر شده است.

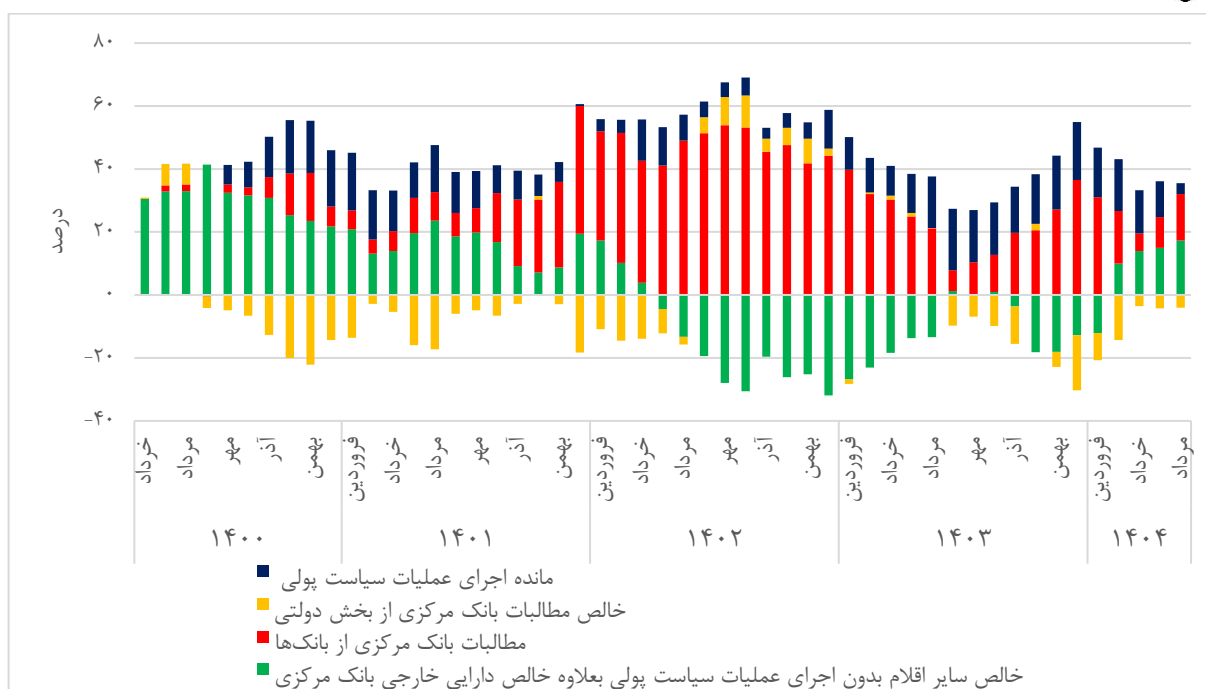
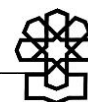


شکل ۲۷ روند ماهانه رشد نقدینگی به تفکیک سهم از رشد عوامل مؤثر بر عرضه [۸]



شکل ۲۸ روند ماهانه رشد نقدینگی به تفکیک سهم از رشد اجزای تشکیل دهنده [۸]

۱. یادداشت: به دلیل تغییر نرخ تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی در انتهای سال ۱۴۰۲، دو قلم خالص دارایی‌های خارجی و خالص سایر اقلام سیستم بانکی جهش و تغییر سطح داشته‌اند. به منظور درک بهتر روندها مجموع دو قلم در این شکل در نظر گرفته شده است.



شکل ۲۹ روند ماهانه رشد پایه پولی به تفکیک سهم از رشد اقلام سمت منابع [۸]

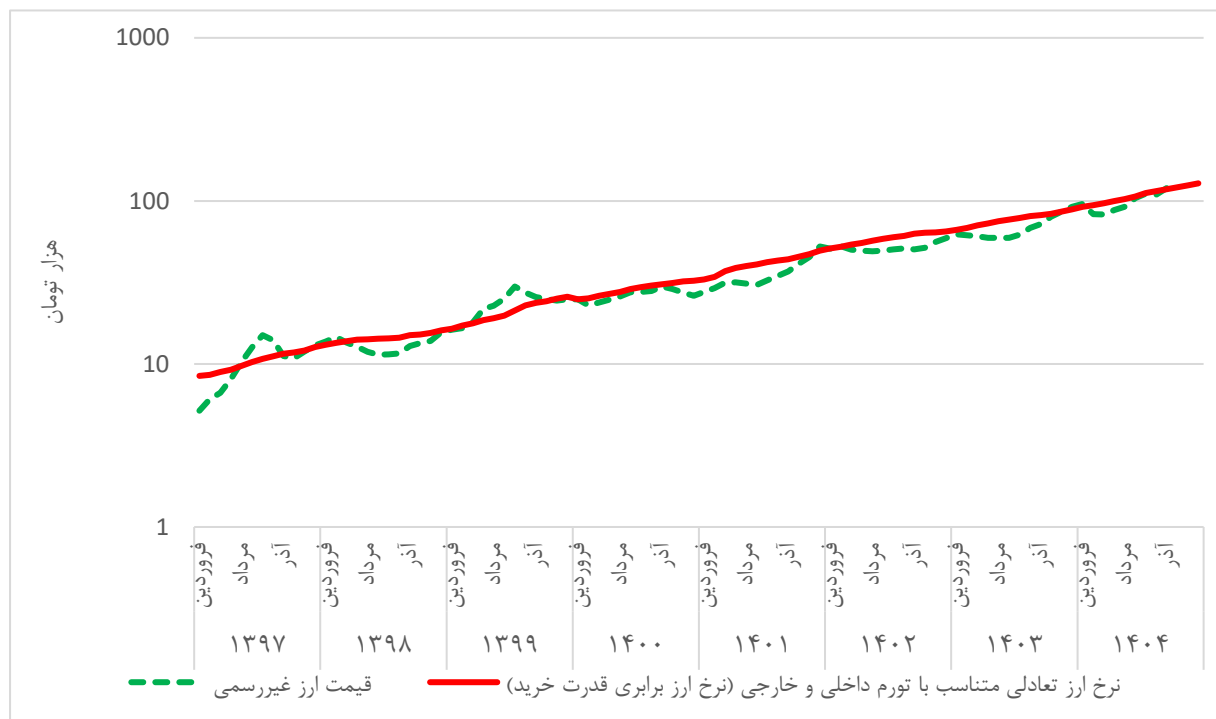
یادداشت: به دلیل تغییر نرخ تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی بانک مرکزی در انتهای سال ۱۴۰۲، دو قلم خالص دارایی‌های خارجی و خالص سایر اقلام سیستم بانکی جهش و تغییر سطح داشته‌اند. به منظور درک بهتر روندها مجموع دو قلم در این شکل در نظر گرفته شده است.

۳-۹. سیاست ارزی

ملاحظات ذیل در خصوص سیاست‌های ارزی قابل ذکر است

- با توجه به سطح بالای تورم در سال‌های اخیر، رشد نرخ ارز و تورم با سرعت بالاتری در تناسب با یکدیگر تعدیل می‌شوند و به همین علت، نوسان حول متوسط شش ساله کمتر شده است. این رابطه بلندمدت بین رشد نرخ ارز و تورم به معنای آن است که نمی‌توان با وجود فعال بودن موتورهای تورمی (ناترازی‌های اقتصادی و انتظارات تورمی) انتظار تثبیت نرخ ارز داشت و به عکس، نمی‌توان با وجود جهش‌های ارزی (ناشی از شوک سمت عرضه ارز مانند کاهش صادرات نفتی و وصولی آن) انتظار عدم افزایش تورم را داشت. در نتیجه، هر تثبیت نرخ ارزی در نهایت منجر به جهش در آینده خواهد بود. از آنجا که سرعت تعدیلات قیمتی افزایش یافته، بازه زمانی ممکن برای تثبیت مقطعی نرخ ارز به حتی چند ماه محدود شده است.
- کلیدی‌ترین متغیر جهت افزایش نسبی ثبات بازار ارز، افزایش صادرات نفتی و نرخ وصولی آن است. جهت کاهش آسیب‌پذیری از کانال صادرات نفتی، ضروری است که راهبرد ارزی کشور به حداکثر کردن جریان ورودی ارز تغییر نماید. در همین راستا، ضروری است که اولاً در نرخ ارز در بازار رسمی هیچگونه دستکاری قیمتی صورت نگیرد و دوماً، روش‌های بازگشت ارز با نرخ توافقی به طور حداکثری متنوع و تسهیل گردد (مانند آزادی خرید و فروش کوتاژ صادراتی جهت رفع تعهد صادراتی و ثبت منشأ ارز).
- با وجود کاهش اقلام مشمول دریافت ارز ترجیحی، کاهش قیمت جهانی اقلام اساسی و عدم کاهش میزان ارز تأمین

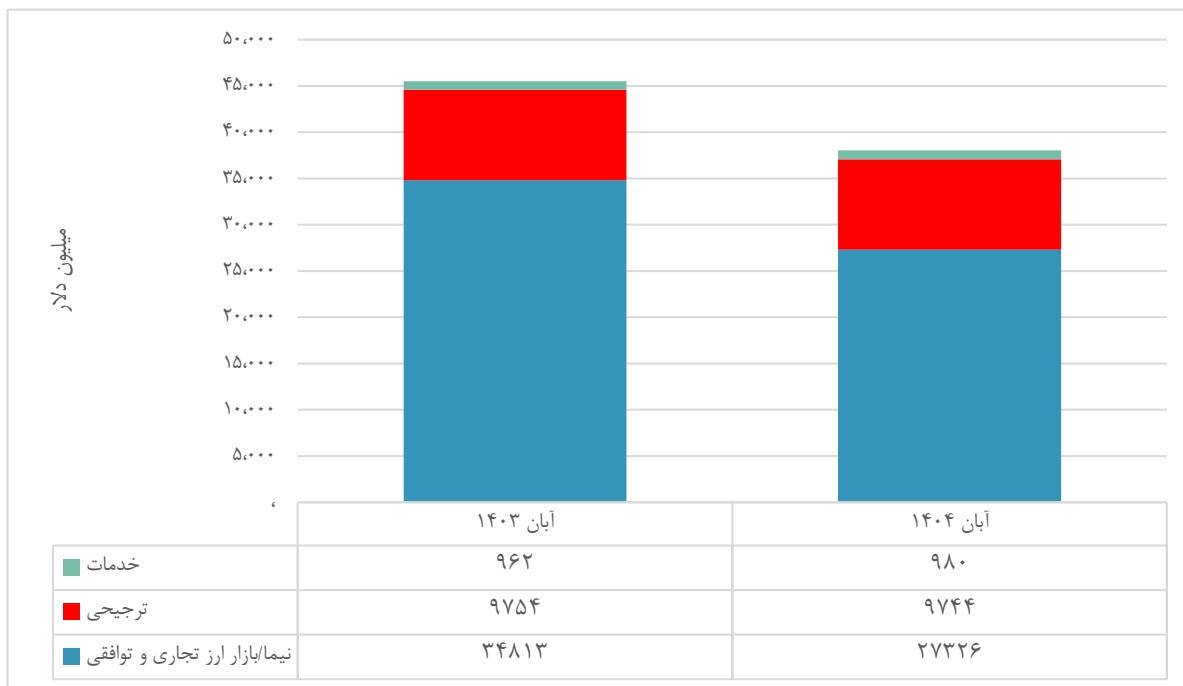
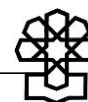
- شده، اخلال در زنجیره تجاری اقلام اساسی مشاهده می‌شود که بیانگر ناکارایی این نوع تخصیص یارانه است.
- کاهش تأمین ارز بیانگر کاهش عرضه ارز است که عمدتاً ریشه در کاهش صادرات نفتی و نرخ وصولی نفت و افزایش نرخ عدم بازگشت ارز (به دلیل قیمت‌های دستوری در مرکز مبادله و دستکاری بازار رسمی) دارد.



شکل ۳۰ روند ماهانه نرخ ارز حاصل از رابطه برابری قدرت خرید PPP و نرخ غیررسمی ارز لگاریتمی بر پایه ۱۰

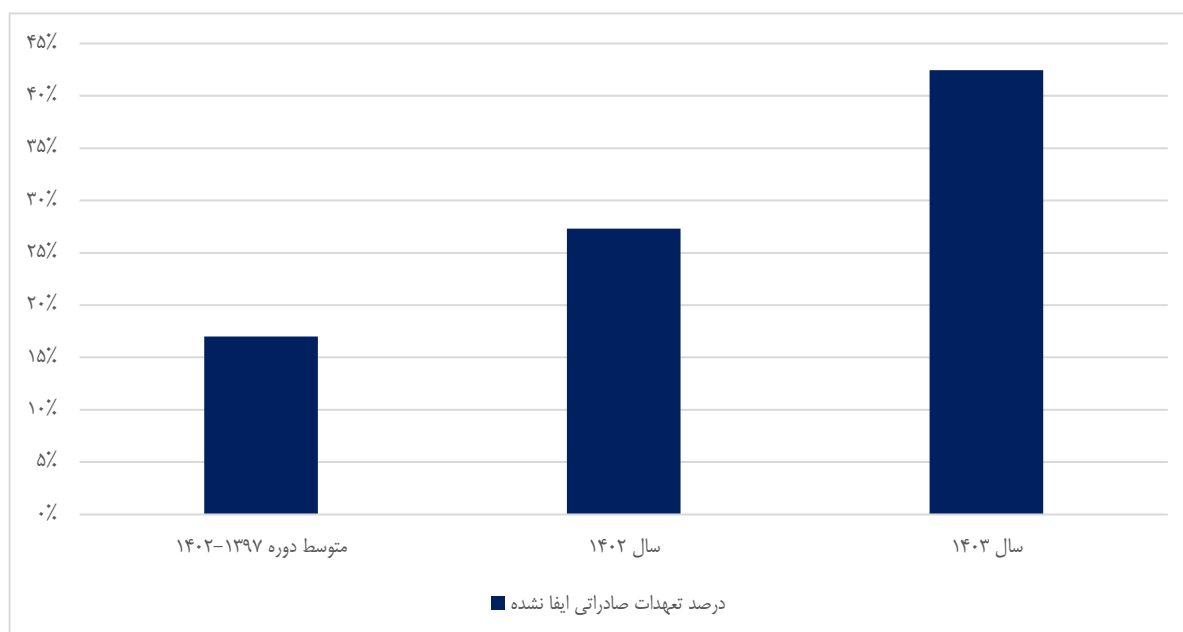
ماخذ: یافته‌های پژوهش.

در نمودار زیر میزان تأمین ارز به تفکیک تجاری، ترجیحی و خدمات در هشت‌ماهه نخست سال جاری با مدت مشابه سال گذشته ارائه شده است.



شکل ۳۱ تأمین ارز در ۸ ماهه اول سال ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴

ماخذ: یافته‌های پژوهش



شکل ۳۲ درصد تعهدات صادرات ایفا نشده

ماخذ: یافته‌های پژوهش

۱۰. نقاط قوت و ضعف لایحه بودجه ۱۴۰۵

الف. نقاط قوت لایحه بودجه ۱۴۰۵

۱. پرهیز از بیش برآوردی منابع بودجه عمومی: در خصوص درآمدها، مالیات با رشد کمتر از اهداف و چشم اندازهای برنامه هفتم مواجه است. رشد درآمدهای مالیاتی و گمرکی بدون در نظر گرفتن مالیات ارزش افزوده حدود ۳۴ درصد بوده است و در مجموع ظرفیت بخش مالیات برای جبران بخشی از کمبودها در مصارف وجود دارد. منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات و خالص صادرات گاز طبیعی علاوه بر کاهش ۳ واحد درصدی سهم دولت (افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی) از محل کاهش برآوردهای مقدار صادرات و قیمت (هرچند که همچنان به نظر می‌رسد قیمت در نظر گرفته شده برای صادرات زیاد باشد) در حدود ۴۰ درصد کاهش یافته است. در حوزه مولدسازی و خصوصی‌سازی، تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد این ردیف‌ها هرساله با درصد عدم تحقق بالایی همراه بودند که منجر به اخلاف در مدیریت بودجه دولت بود. لذا در لایحه مجموع منابع ریالی حاصل از این دو محل ۹۶ درصد کاهش یافته است. (البته این ظرفیت در بخش جمعی خرجی فراهم شده است که در صورت تحقق، این منابع به مصارف متناظر با آنها اختصاص یابد). در خصوص انتشار و فروش اوراق مالی، رقم پیشنهادی لایحه با ظرفیت بانک‌ها و نهادهای مالی در سال آینده هم‌خوانی دارد و منجر به فشار بیشتر بر بازار بین بانکی و ترازنامه بانک‌ها نشده و متغیرهای پولی را افزایش نخواهد داد. این مساله از باب هماهنگی سازمان برنامه با بانک مرکزی در مدیریت نقدینگی بهتر بودجه، بدهی‌ها و تعهدات دولت اهمیت و ضرورت دارد.
۲. کاهش کسری تراز عملیاتی: رویکرد کلی لایحه کاهش میزان کسری و به‌ویژه کسری تراز عملیاتی است. بر این اساس کسری عملیاتی از حدود ۱۸ درصد منابع در قانون بودجه ۱۴۰۴ به ۱۲ درصد در لایحه رسیده است. این نشان می‌دهد در سال جاری بخش بیشتری از هزینه‌های جاری از محل درآمدهای پایدار تامین خواهد شد.
۳. ایجاد سازوکار تامین اعتبارات عمرانی دستگاه‌ها از محل مازاد اموال و دارایی‌های در اختیار خود: جهت افزایش انگیزه دستگاه‌های اجرایی برای مولدسازی اموال مازاد، سازوکار مولدسازی این اموال از طریق تخصیص منابع حاصل برای اجرای پروژه‌های همان دستگاه طراحی شده است. با توجه به سازگاری انگیزشی که در این طراحی صورت گرفته، می‌توان امیدوار بود بخشی از کاهش میزان اعتبارات عمرانی دستگاه‌ها از این محل تامین شود.
۴. درج نماگرها و شاخص‌های عملکردی برای دستگاه‌های حوزه آموزش و بهداشت: در راستای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در پیوست شماره (۴) لایحه بودجه ۱۴۰۵ وزارتخانه‌های آموزش و پرورش و بهداشت و درمان، حوزه‌های منتخب برای اجرای آزمایشی و پایلوت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد هستند. بررسی نماگرها و شاخص‌های عملکردی مندرج در پیوست بودجه نشان می‌دهد پیوند اعتبارات با عملکرد در این حوزه‌ها تا حدود خوبی انجام شده است.

**ب. نقاط ضعف لایحه:**

۱. **فاصله قابل ملاحظه رشد در نظر گرفته شده برای ضریب ریالی حقوق در مقایسه با تورم:** به طور مشخص، ضریب رشد حقوق و دستمزد کارمندان و کارکنان بخش دولتی معادل نصف تورم پیش‌بینی شده برای سال جاری افزایش خواهد یافت. این بدین معناست که قدرت خرید این قشر تضعیف شده و از منظر اقتصاد کلان نیز به تشدید رکود در اقتصاد دامن می‌زند. بررسی لایحه بودجه نشان می‌دهد همچنان در لایحه ظرفیت‌های خوبی برای این مساله وجود داشته و دولت می‌تواند با افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق جلوگیری از فرار مالیاتی، افزایش متناسب نرخ موثر مالیاتی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، مدیریت درآمدهای وصولی و در راستای عمل به تکلیف برنامه هفتم مبنی بر دستیابی به نرخ ۱۰ درصدی مالیات بر تولید ناخالص داخلی ۱۰ درصدی، میزان درآمدهای مالیاتی را افزایش دهد. البته دولت در لایحه خود با افزایش دو واحد درصد مالیات بر ارزش افزوده و اختصاص آن از طریق کالابریک به معیشت عمومی گام موثری در جهت استفاده از نقش بازتوزیعی مالیات برداشته است.
۲. **ابهام در سیاست بازتوزیعی یارانه‌ها:** همان‌گونه که اشاره شد، لایحه در خصوص سازوکار اصلاح نظام بازتوزیع یارانه‌ها ابهام داشته و سیاست پیشنهادی خود را تصریح ننموده است. این عدم تصمیم‌گیری در شرایطی که اقتصاد کشور و شرایط معیشتی نیازمند تصمیمات دقیق و سازنده بوده، پیام روشنی به آحاد اقتصادی مخابره نمی‌کند. انتظار می‌رفت بیان و سازوکار اصلاحی مدنظر لایحه با شیوه‌ای روشن بیان شود.
۳. **عدم رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای:** منابع عمرانی دستگاه‌ها در لایحه پیشنهادی به میزان منابعی است که در قانون بودجه ۱۴۰۴ تصویب شده بود. عدم رشد این منابع در شرایطی که بسیاری از پروژه‌های دولتی نیمه‌تمام بوده، و هزینه نگهداری این پروژه‌ها سال به سال در حال افزایش بوده و در تمام این مدت عایدی برای مردم ندارد، لذا این عدم رشد به معنای تاخیر بیشتر در اتمام این پروژه‌هاست. این مساله در شرایطی است که تامین و توسعه زیرساخت‌ها مهم‌ترین پیش‌نیاز توسعه است. همچنین به مساله اولویت‌بندی و غربال‌گری پروژه‌های عمرانی، توسعه مشارکت‌های عمومی در اتمام این پروژه‌ها توجهی نشده است و نیازمند تصمیمات صحیح مجلس برای بهبود این حوزه می‌باشد.
۴. **عدم یکپارچگی درآمدها و هزینه‌ها:** با توجه به ماهیت یکسان منابع و مصارف هدفمندی با منابع و مصارف عمومی، تجمیع و یکپارچه‌نمودن این منابع در سقف منابع و مصارف عمومی یک‌گام روبه‌جلوست که میزان سهم درآمدهای نفتی در لایحه بودجه را بصورت شفاف‌تر نشان می‌دهد. این نکته از این‌رو اهمیت دارد که در لایحه ۱۴۰۵، معادل چهل درصد منابع عمومی به صورت فرابودجه و از محل درآمدهای نفتی تامین شده است.
۵. **عدم تحقق هدف‌گذاری سالانه برنامه هفتم در خصوص نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۵:** مطابق هدف‌گذاری ماده (۲۶) برنامه هفتم توسعه نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در پایان برنامه باید به ۱۰ درصد برسد. بر این مبنا در سال ۱۴۰۵ باید نسبت فوق به ۷.۴ درصد برسد که معادل ۳۷۱۹ هزار میلیارد تومان برای مجموع درآمدهای مالیاتی است. این درحالیست که عدد پیش‌بینی شده در لایحه معادل ۵.۹ درصد تولید ناخالص داخلی است و از تکلیف مقرر در برنامه هفتم کمتر است.
۶. **عدم درج منابع برای پوشش تعهدات سالانه دولت (حق بیمه سهم دولت) به سازمان تامین اجتماعی:** همانند سنوات گذشته در لایحه پیشنهادی دولت، مجموع تعهدات سالانه به تامین اجتماعی درج نشده است و

- صرفاً به تخصیص ۱۷۰ هزار میلیارد تومان منابع برای تادیه دیون که ۷۰ همت آن نقدی و ۱۰۰ همت آن به صورت جمعی خرجی است اکتفا شده است. این مساله در حالیست که مساله کسری سازمان تامین اجتماعی می‌تواند منجر به چالش‌های جدی برای آن سازمان شود.
۷. **عدم رعایت برخی از الزامات قانونی:** برخی از الزامات قانونی از جمله در خصوص سود سهام بانک مرکزی (بند (ب) ماده (۵۶) قانون بانک مرکزی) در لایحه مراعات نشده است و بر خلاف حکم قانون دائمی مبنی بر تخصیص این منابع به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، این منابع وارد لایحه شده است.
۸. **تغییر واحد پول بودجه بدون طی مراحل در نظر گرفته شده در قانون:** اجرایی شدن واحد پول جدید در قانون مصوب مجلس، نیازمند طی تشریفات است که تاکنون انجام نشده است؛ بر این اساس، استفاده از واحد پول جدید محل ایراد است.
۹. **عدم درج تسهیلات قرض الحسنه ازدواج و فرزند آوری در بودجه:** مطابق تبصره ۳ ماده ۷۲ قانون جوانی جمعیت، ارائه تسهیلات ازدواج و فرزندآوری موکول به تصویب در قوانین بودجه سنواتی است؛ لذا درج موارد مذکور در بودجه ضروری بوده و صرف وجود قانون دائمی برای اعطای تسهیلات مذکور کافی نیست.
۱۰. **عدم لحاظ سهم ۱۴.۵ درصد شرکت ملی نفت از موارد تهاتری به عنوان بدهی:** از آنجایی که سهم شرکت ملی نفت منحصر در نفت صادراتی نیست و به طور طبیعی استخراج هر بشکه نفت برای شرکت نفت دارای هزینه است، می‌بایست سهم شرکت نفت در تمامی موارد اعم از تهاتر در نظر گرفته شده و در صورت عدم امکان پرداخت، حداقل به عنوان بدهی لحاظ گردد.
۱۱. **غفلت از برخی تکالیف برنامه هفتم مانند افزایش سرمایه بانک‌ها:** در قانون برنامه هفتم الزاماتی برای افزایش سرمایه بانک‌ها دیده شده که ردپایی از آنها در لایحه بودجه وجود ندارد.
۱۲. **شائبه عطف بما سبق شدن سقف معافیت مالیاتی قانون تامین مالی تولید و زیرساختها و عدم لحاظ کاهش نرخ مالیات شرکت‌های تولیدی از ۲۵ به ۲۰:** در جدول الزامات بودجه، برای معافیت‌های مالیاتی قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها برای عملکرد مالی سال ۱۴۰۴ سقف مشخصی در نظر گرفته شده است که شائبه عطف بما سبق شدن قانون را به دنبال دارد. همچنین کاهش نرخ مالیات شرکت‌های تولیدی از ۲۵ به ۲۰ که سال‌های گذشته در بودجه وجود داشت، لحاظ نشده است.
۱۳. **عدم رشد عادلانه حقوق و دستمزد حتی در سطح فعلی ۲۰ درصدی:** رشد در نظر گرفته شده برای حقوق کارکنان دولت در کنار پلکان‌های مالیاتی لحاظ شده، موجب رشد کمتر حقوق برای مبالغ پایین دریافتی و رشدهای بالاتر برای مبالغ بالاتر دریافتی می‌شود که اصلاح آن به نحوی که رشد بالاتر برای مبالغ دریافتی پایین‌تر در نظر گرفته شود، عادلانه‌تر ارزیابی می‌شود.
۱۴. **ناهماهنگی در تعیین نرخ ارز مبنای لایحه:** در خصوص تعیین نرخ ارز تسعیر درآمدهای ارزی دولت و سایر منابع ارزی، رویه یکسانی از سوی لایحه اتخاذ نشده است. علاوه بر نرخ ارز ترجیحی ۲۸۵۰۰ تومان، نرخ تالار اول و تالار دوم و نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق گمرکی سایر نرخ‌هایی هستند که در لایحه استفاده شده است. به عنوان نمونه نرخ تسعیر ارزهای متعلق به صندوق توسعه در جدول (۵) نرخ تالار دوم تعیین شده است، در حالیکه در فروض این نرخ معادل تالار اول لحاظ شده است. یکسان نمودن این اختلافات می‌تواند منجر به شفافیت بیشتر



لایحه و ارائه واقع‌بینانه از وضعیت منابع و مصارف کمک کند.

در مجموع می‌توان اینگونه جمع‌بندی کرد که بودجه در سمت منابع به صورت احتیاطی بسته شده و امکان افزایش منابع بودجه با قیودی وجود دارد، در سمت مصارف مهم‌ترین تصمیمات بودجه عدم رشد حقوق و مزایا متناسب با تورم علی‌رغم تکلیف قانونی ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری است که موجب فشار معیشتی به بخش گسترده‌ای از شاغلین و بازنشستگان شده و از سوی دیگر با اثر گذاری غیر مستقیم بر سطوح در نظر گرفته شده برای حداقل دستمزد، معیشت کارگران و مستمری بازنشستگان را تحت تاثیر قرار می‌دهد. تصمیم مهم دیگر مصارف که بر رشد نیز موثر است عدم افزایش اعتبار طرح‌های عمرانی است که این موضوع نیز بر رشد اقتصادی موثر است. از لحاظ شکل ارائه بودجه نیز بودجه نیازمند اصلاحات جدی در مورد درج ارقام جمعی خرجی منابع و مصارف در سر جمع بودجه و اصلاحات در الزامات منابع و مصارف، واحد در نظر گرفته شده برای بودجه و برخی موارد دیگر است. در نهایت به نظر می‌رسد هرچند که لایحه بودجه نیازمند اصلاحات جدی در سطح رویکردهای کلان و تصمیمات کلیدی است، با این وجود با توجه به احتیاطی بسته شدن منابع، انقباضی بسته شدن مصارف، گره نخوردن اصلاحات اقتصادی پیشنهاد شده به بقیه بخش‌های بودجه و امکان تصمیم‌گیری مستقل در رابطه با آنها، در صورت همراهی و موافقت دولت امکان اصلاح بخش قابل توجهی از ایرادات در فرآیند بررسی لایحه بودجه در مجلس وجود داشته باشد.

منابع و مآخذ

۱. قوانین بودجه سنواتی. <https://dmk.ir/page-Rules/fa/>. Available from: <https://dmk.ir/page-Rules/fa/>. ۲۲۵۷/form/pId

۲. محاسبات، د. گزارشات تفریغ بودجه سنواتی. <https://dmk.ir/page-Index/fa/>. Available from: <https://dmk.ir/page-Index/fa/>. link۲۱۷/form/Cl

۳. بودجه، س.ب.و. لایحه بودجه کل کشور سال ۱۴۰۵. ۱۴۰۴.

۴. قانون بودجه سال ۱۴۰۴-بخش دوم. ۱۴۰۴.

۵. ایران، م.آ. حساب‌های ملی اقتصاد ایران. amar.org. Available from: amar.org

۶. مجلس، م.پ.ه. گزارش پایش بخش حقیقی: صنعت و معدن. ۱۴۰۴.

۷. ایران، ب.م.ج.ا. شاخص‌های قیمت cbi.ir. Available from: cbi.ir

۸. مرکزی، ب. گزیده آمارهای اقتصادی-آمارهای پولی و بانکی. cbi.ir. Available from: cbi.ir

گزیده سیاستی

ارزیابی کلی از ارقام کلان بودجه نشان می‌دهد لایحه بودجه ۱۴۰۵ با رویکرد انقباضی و با هدف به حداقل رسانیدن کسری بودجه تنظیم شده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir