

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱):

کلیات

(ویرایش اول)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۴۶۱
کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱): کلیات (ویرایش اول)

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

مدیر مطالعه: محمد حسین معماریان

تهیه و تدوین کنندگان: مرتضی کیانی، محمد مهدی جعفری، محمدرضا عبدالهی

همکاران: میثم خسروی، مهدی دارابی، شاهین بهداروند، فاطمه عزیزخانی، محمد صادق عبدالهی

کرمانی، محمد بختیاری، سعید عباسیان، فرید کاظمی، علی صابری

اظهار نظر کنندگان: محمد برزگر خسروی، حبیب‌الله ظفریان

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سیدمهدی بنی طباطبائی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

۲. کلیات

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۹/۲۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	۱. مقدمه
۴	۲. تبیین وضعیت اقتصاد کلان
۴	۲-۱. رشد اقتصادی
۶	۲-۲. وضعیت بازار کار و اشتغال
۷	۲-۳. وضعیت متغیرهای پولی و نرخ تورم
۸	۲-۴. وضعیت فقر و نابرابری
۹	۳. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳
۱۰	۳-۱. کسری تراز عملیاتی
۱۱	۳-۲. کسری بودجه عمومی
۱۳	۳-۳. اقلام فرابودجه‌ای
۱۳	۳-۳-۱. منابع و مصارف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها
۱۵	۳-۳-۲. تعهدات دولت نسبت به سازمان تأمین اجتماعی
۱۵	۳-۳-۳. منابع تقویت بنیه دفاعی
۱۶	۴. محورهای اساسی لایحه بودجه ۱۴۰۳
۱۶	۴-۱. اعتبارات هزینه‌ای
۱۷	۴-۱-۱. حقوق و دستمزد
۱۸	۴-۲. سرمایه‌گذاری دولت
۲۰	۴-۳. درآمدهای مالیاتی
۲۰	۴-۴. وابستگی بودجه به منابع نفتی
۲۱	۴-۴-۱. تسهیم منابع نفتی
۲۳	۴-۵. خالص دارایی‌های مالی
۲۵	۵. مسائل اساسی کشور و اقدامات مربوطه در لایحه بودجه ۱۴۰۳
۲۶	۵-۱. سیاست‌های ارزی
۲۸	۵-۲. ناترازی بانک‌ها
۲۹	۵-۳. ناترازی انرژی
۳۰	۵-۴. مسائل اجتماعی فرهنگی
۳۳	جمع‌بندی
۳۴	منابع و مأخذ

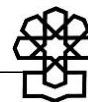
فهرست نمودارها

۶	نمودار ۱. رشد تولید ناخالص داخلی و رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت
۷	نمودار ۲. تعداد کل شاغلین کشور
۸	نمودار ۳. نرخ تورم نقطه‌به‌نقطه
۹	نمودار ۴. نرخ فقر
۱۱	نمودار ۵. نسبت کسری تراز عملیاتی به منابع بودجه عمومی
۱۲	نمودار ۶. مجموع انتشار اوراق و استفاده از منابع صندوق توسعه
۱۷	نمودار ۷. نسبت اعتبارات هزینه‌ای به مصارف عمومی

- نمودار ۸. سهم اعتبارات عمرانی از مصارف عمومی ۱۹
- نمودار ۹. متوسط زمان لازم برای اتمام طرح‌های عمرانی ملی ۱۹
- نمودار ۱۰. سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی ۲۰
- نمودار ۱۱. سهم منابع نفتی از منابع بودجه عمومی ۲۱
- نمودار ۱۲. وضعیت واگذاری اوراق بدهی ۲۴
- نمودار ۱۳. خالص انتشار اوراق بدهی ۲۵
- نمودار ۱۴. روند فصلی نرخ حقیقی ارز به قیمت‌های ثابت پاییز سال ۱۴۰۲ ۲۷

فهرست جداول و شکل

- جدول ۱. برآورد مصارف و کسری هدفمندی یارانه‌ها ۱۴
- جدول ۲. عملکرد منابع و مصارف ارز ترجیحی ۲۲
- شکل ۱. ارقام منابع-مصارف عمومی دولت ۱۰



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱):

کلیات

(ویرایش اول)

چکیده

بودجه به عنوان مهم‌ترین سند مالی کشور از یک سو متاثر از شاخص‌های کلان اقتصادی بوده و از سوی دیگر با رویکردها و سیاست‌های کلان اتخاذ شده در آن می‌تواند بر این شاخص‌ها اثرگذار باشد. بررسی‌های کارشناسی نشان‌دهنده این موضوع است که رشدهای تجربه شده در سه سال گذشته بیشتر ناشی از استفاده از ظرفیت‌های خالی اقتصاد (بخش نفت و صنایعی مثل خودرو) و کاهش فراگیری کرونا (بخش خدمات) بوده و نمی‌توان آن را به‌عنوان تغییر روند در رشد اقتصادی کشور در نظر گرفت. به‌خصوص آنکه در سه سال گذشته عملکرد تشکیل سرمایه ثابت به‌عنوان موتور محرک رشدهای آتی مناسب نبوده است. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد رشد اقتصادی در سال ۱۴۰۲ حدود ۴,۵ درصد خواهد بود و پیش‌بینی می‌شود این رقم در سال ۱۴۰۳ در صورت تداوم وضعیت موجود به حدود ۳,۱ درصد برسد.

بر اساس اعلام بانک مرکزی نرخ رشد دوازده‌ماهه نقدینگی در مهرماه ۱۴۰۲ حدود ۲۶,۴ درصد بوده است که حاکی از موفقیت سیاست کنترل ترازنامه بانک‌ها و روند نزولی نرخ رشد نقدینگی است. همچنین رشد پایه پولی در دوازده‌ماهه منتهی به پایان مهرماه ۱۴۰۲ در ادامه روند نزولی خود از ابتدای سال جاری از ۴۵,۰ درصد در فروردین‌ماه به ۳۹,۶ درصد در مهرماه کاهش یافته‌است که البته همچنان بسیار بالا می‌باشد. به‌طور کلی در نتیجه روند نزولی نرخ رشد نقدینگی در ماه‌های اخیر نرخ تورم ماهانه در نرخ ۲,۳ درصد تثبیت شده‌است که در صورت تداوم می‌توان انتظار داشت نرخ تورم نقطه به نقطه در نیمه دوم سال ۱۴۰۳ به ارقام زیر ۳۰ درصد برسد.

مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، منابع بودجه عمومی دولت بالغ بر ۲۷۳۷ هزار میلیارد تومان است. منابع عمومی بالغ بر ۲۴۶۲ هزار میلیارد تومان و درآمد اختصاصی وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر ۲۷۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده‌است. بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بالغ بر ۳۷۴۱ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده‌است.

یکی از محورهای مهم قابل رؤیت در لایحه بودجه ۱۴۰۳ تلاش برای کاهش کسری تراز عملیاتی است. با افزایش ۴۲ درصدی درآمدها و رشد ۱۹ درصدی اعتبارات هزینه‌ای شکاف بین درآمدها و اعتبارات هزینه‌ای در مقایسه با سال گذشته کاهش داشته و به ۳۰۵ هزار میلیارد تومان رسیده‌است. در لایحه سال ۱۴۰۳ نسبت کسری تراز عملیاتی به منابع بودجه عمومی ۱۲ درصد است که در مقایسه با ده سال گذشته کمترین مقدار را دارد.

با توجه به ارزیابی‌های انجام شده برخی اقلام منابع عمومی نظیر درآمد گمرکی، بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن، نفت و فرآورده‌های نفتی، مولدسازی و واگذاری شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه با بیش‌برآوردی همراه است.

در مجموع پیش بینی می‌شود حدود ۱۰ درصد از منابع عمومی در سال آینده محقق نشود.^۱ به نظر می‌رسد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مصارف هدفمندی یارانه‌ها با کم‌برآوردی همراه بوده و حتی در صورت تحقق صد درصدی منابع مربوطه، تراز هدفمندی کسری قابل توجهی خواهد داشت. مطابق با ارزیابی کارشناسی مقدار این کسری حدود ۲۷۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۴۰۳ مجموع تعهدات دولت به سازمان تامین اجتماعی نزدیک به ۱۵۰ هزار میلیارد تومان باشد. در نظر نگرفتن چنین مبلغ قابل توجهی در سقف لایحه بودجه و ایجاد بدهی غیر سیال از این محل، مغایر با اصول اصلاح ساختار بودجه است.

در چند سال اخیر مضیقه منابع تأمین مالی و تلاش برای جلوگیری از کسری بودجه باعث شده است که دولت‌ها از ابزار کاهش میزان رشد حقوق کارکنان و بازنشستگان نسبت به تورم (پیش‌بینی تورم سال اجرای بودجه) برای کاهش هزینه‌های جاری خود استفاده کنند. البته بعضاً برخی از گروه‌های کارکنان با استفاده از ظرفیت فوق‌العاده‌های مختلف بخشی از این عدم افزایش حقوق را در طول سنوات جبران کرده‌اند. تکرار استفاده از این ابزار و اختلاف زیاد بین نرخ تورم پیش‌بینی شده با درصد رشد حقوق و دستمزد در بلند مدت می‌تواند از یک سو موجب کاهش اقبال نیروی کار متخصص و کارآمد به فعالیت در بخش عمومی و از سوی دیگر رقابت گروه‌های مختلف کارکنان برای بهره‌مندی از امتیازات خاص افزایش حقوق و مزایا شود.

۱. مقدمه

بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، مشتمل بر احکام و جداول کلان، در شرایطی ارائه شده‌است که اقتصاد ایران همچنان درگیر تورم مزمن است و گرچه روند افزایشی تورم کنترل شده اما همچنان برای دستیابی به سطوح پایین‌تر تورم، حساسیت نسبت به کسری بودجه و کاهش آن ضرورت دارد. از حیث رشد اقتصادی با گذر از اثرات تکانه‌های کرونا و تحریم‌ها، اقتصاد کشور از نیمه دوم سال ۱۳۹۹ رشدهای اقتصادی نسبتاً بالایی را تجربه کرده است اما به‌منظور دستیابی به رشد بالا و پایدار، برخی اقدامات نظیر بهبود تشکیل سرمایه ثابت حائز اهمیت است.

با توجه به رشد اقتصادی پایین در یک دهه گذشته، نرخ فقر طی نیمه دوم دهه ۹۰ افزایش یافته و از این رو در چند سال اخیر اعتبارات مربوط به یارانه‌ها و سیاست‌های حمایتی در قالب‌های مختلف بخش قابل توجهی از مصارف بودجه را به خود اختصاص داده است لذا توجه به مسائل معیشتی یکی از محورهای اساسی بودجه است. تخصیص ارز ترجیحی به‌منظور تأمین کالاهای اساسی یکی از اقداماتی است که در راستای سیاست‌های حمایتی در دستور کار سیاست‌گذار قرار گرفته است. تحلیل این اقدام که آثار بودجه‌ای و غیربودجه‌ای معتنا به‌ی را به‌همراه دارد یکی از مسائل مهم لایحه بودجه ۱۴۰۳ است.

وظایف دولت در حوزه‌های سلامت و بهداشت، آموزش و پرورش و سایر عرصه‌های ارائه کالا و خدمات عمومی از دیگر بخش‌های مهم مصارف عمومی است که منابع قابل توجهی را طلب می‌کند؛ در چند سال اخیر با توجه به رویکرد

۱. به نظر می‌رسد این بیش‌برآورد مغایر با جزء ۲ بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری است.



صحيح کنترل هزینه‌های دولت، منابع اختصاص یافته به این وظایف کاهش یافته است. همچنین در چند سال گذشته، افزایش حقوق و دستمزد حقوق‌بگیران دولت با تورم محقق شده در سال اجرای بودجه فاصله داشته و شکاف بین ضریب افزایش حقوق و تورم به سطح قابل ملاحظه‌ای رسیده است. در نتیجه این روند می‌توان انتظار داشت اقبال نیروی انسانی با کیفیت و توانمند به کار در بخش عمومی کاهش یافته و در نتیجه بهره‌وری دولت در ارائه کالاها و خدمات عمومی کاهش یابد.

با توجه به شرایط مذکور، از یک طرف چالش کنترل کسری بودجه و تورم دولت را در مزیقه قرار می‌دهد و از طرف دیگر دولت وظایف مهمی را بر عهده دارد که رسیدگی به آن‌ها نیازمند صرف حجم قابل توجهی از منابع است. در این شرایط تنها مسیر مناسب برای تحقق توأمان هر دو دغدغه، افزایش منابع پایدار مانند افزایش عدالت مالیاتی و بهبود بسترهای مالیات‌ستانی به‌منظور جلوگیری از فرار مالیاتی و در نهایت بهبود وضعیت درآمدهای مالیاتی و همچنین رفع موانع دسترسی به منابعی مانند مولدسازی دارایی‌ها، و در سمت مصارف اولویت بندی میان وظایف اصلی و سایر وظایف دولت، بهبود کارایی هزینه‌کردهای دولت و استفاده حداکثری از ظرفیت مشارکت با بخش خصوصی است. این مسئله در لایحه بودجه ۱۴۰۳ مورد توجه قرار گرفته و افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی اقدامی مؤثر در این زمینه است. البته افزایش درآمدهای مالیاتی به معنی افزایش نرخ مالیات نبوده و به معنی به‌کارگیری ظرفیت‌های بلااستفاده است. جلوگیری از ایجاد بدهی‌های غیر سیال و غیرشفاف و استقراض از محل انتشار اوراق مالی ضمن توجه به وضعیت بازار بدهی از دیگر راهکارهای سالم‌سازی استقراض و افزایش اصولی منابع است. توجه به مولدسازی دارایی‌های دولت و تلاش برای رفع موانع مربوطه از دیگر محورهایی است که هرچند در چند سال اخیر مورد بحث بوده است اما تاکنون به نتیجه مطلوب نرسیده‌است.

به نظر می‌رسد با توجه تورم‌های بالای چند سال اخیر و نتایج اقتصاد کلان مرتبط با آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ دغدغه‌های مرتبط با کنترل کسری بودجه پررنگ‌تر از دغدغه‌های مرتبط با تأمین مالی وظایف دولت نظیر ارائه کالاها و خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری بوده است. منابع-مصارف عمومی در لایحه ۱۴۰۳ در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۲ در حدود ۱۸ درصد رشد داشته است و به افزایش حداقلی موارد ضروری مانند حقوق و دستمزد اکتفا شده‌است.

شمایل و محتوای ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و نحوه رسیدگی به آن در مجلس شورای اسلامی نسبت به سال‌های قبل با تغییراتی همراه شده است. مطابق با «قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ و همچنین «بند ب ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم توسعه» (که در صحن مجلس تصویب شده) دولت مکلف است لایحه بودجه را بدون درج احکام غیربودجه‌ای که تاثیری بر درآمدها و هزینه‌ها ندارند و منجر به اصلاح قوانین دائمی یا برنامه‌های توسعه می‌گردد، به مجلس ارسال نماید. همچنین دولت موظف است لایحه بودجه خود را در دو بخش مجزا تهیه و تنظیم نماید. بخش اول لایحه بودجه شامل احکام و ارقام اصلی و کلان بودجه است که نمای کلی، فروض محاسباتی و سقف منابع و مصارف دولت را مشخص می‌کند. در بخش دوم لایحه بودجه جداول تفصیلی و جزئیات آنچه در مرحله اول ارائه شده، با لحاظ تغییرات انجام شده در مجلس، توسط دولت تهیه شده و به مجلس ارسال می‌گردد. در سازکار جدید، مجلس هنگام رسیدگی به جزئیات بودجه در مرحله دوم نباید سقف بودجه، ارقام کلان و به طور کلی مصوبات بخش اول بودجه را تغییر دهد.

هدف اولیه از ایجاد چنین تغییری در فرآیند تهیه و رسیدگی به لوایح بودجه این بوده است که اولاً احکام لایحه

بودجه باید دارای ماهیت بودجه‌ای باشند زیرا تغییر احکام دائمی و حتی قوانین بالادستی مانند برنامه‌های توسعه، در قوانین بودجه سالیانه به رویه‌ی ناصوابی تبدیل گشته که تمام نظامات برنامه‌ریزی، پیش‌بینی‌پذیری اقتصادی و تنقیح قوانین را دچار آسیب کرده است.

ثانیاً تعیین مصارف دولت در حوزه‌های مختلف باید مقید به حدود امکانات و منابع قابل تامین دولت باشد. بر این اساس ضروری است قبل از ایجاد هزینه‌ها ابتدا سقف منابع دولت تعیین و سپس بر مبنای آن در خصوص توزیع مصارف تصمیم‌گیری شود. تصویب و تثبیت سقف بودجه در مرحله‌ی اول انگیزه‌های مختلف برای ایجاد منابع موهومی با هزینه‌های متصلب را تا حدی کاهش می‌دهد. علاوه بر این بحث و بررسی و تصویب جداول در کمیسیون‌ها و صحن مجلس که تا پیش از این به صورت محدود انجام میشد رویه جدید و مثبتی است که در آیین نامه اصلاح شده دنبال شده است.

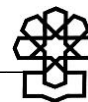
اگرچه اصلاح یادشده گام اولیه در جهت بهبود فرآیند رسیدگی به سند بودجه است، اما باید توجه داشت که ضوابط جدید منجر به کاهش شفافیت بودجه نگردد. لایحه بودجه تقدیم شده توسط دولت از جهاتی با کاهش شفافیت و پاسخگویی همراه است. با وجود آنکه ماده ۱۸۲ اصلاحی آیین‌نامه داخلی مجلس تصریح دارد فروض درآمدی و هزینه‌ای بودجه در بخش اول لایحه ارسال شود، در لایحه ارسالی دولت تنها دو فرض از هزینه‌ها ارائه شده است. این در حالی است که لازم است مجموعه زیادی از اطلاعات مربوط به درآمد و هزینه‌های کشور، برنامه سالانه استقراض و تادیه بدهی‌های دولت، اولویت‌های مد نظر در برنامه‌های جدید بودجه در سال آتی، تفکیک میزان هزینه‌های غیر قابل اجتناب و منابع قابل برنامه‌ریزی، برنامه‌های حذف شده از دستگاه‌های اجرایی، سهم حوزه‌های مختلف از منابع عمومی و... نیز ارائه شود.

۲. تبیین وضعیت اقتصاد کلان

در راستای درک بهتر کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بررسی مؤلفه‌های مهم اقتصادی حائز اهمیت است. بررسی وضعیت رشد اقتصادی در چند سال گذشته اهمیت اقدامات بودجه‌ای نظیر بودجه عمرانی که به صورت مستقیم رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، روشن می‌سازد. بررسی تورم و پیش‌بینی آن برای سال آینده به ادراک بهتر مسئله کنترل کسری بودجه کمک می‌نماید. همچنین بررسی وضعیت فقر و نابرابری می‌تواند در اخذ تصمیمات مناسب حمایتی راهگشا باشد.

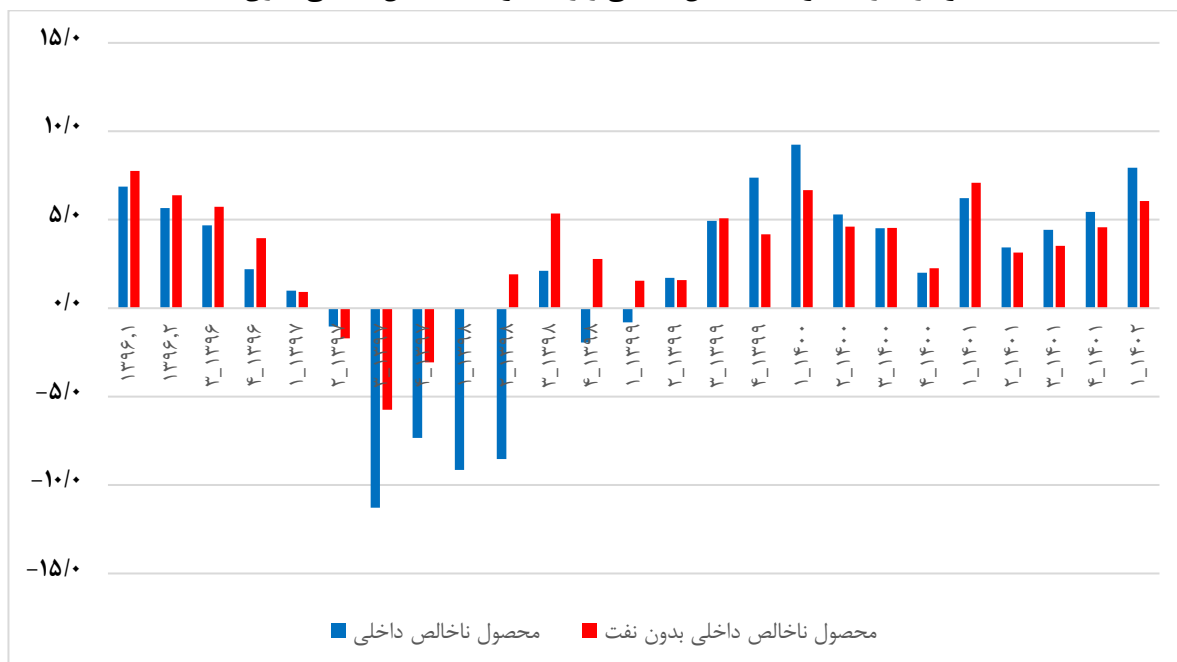
۲-۱. رشد اقتصادی

در نمودار (۱) مشاهده می‌شود رشد اقتصادی کشور در سال‌های اخیر تحت تأثیر تکانه‌های بیرونی از جمله دور دوم تحریم‌ها از سال ۱۳۹۷ و شیوع ویروس کرونا از انتهای سال ۱۳۹۸ در دامنه منفی قرار گرفت. با این حال با گذر از اثرات تکانه‌های مذکور اقتصاد کشور از نیمه دوم سال ۱۳۹۹ رشدهای اقتصادی نسبتاً بالا تجربه کرده است. سؤالی که وجود دارد آنست که آیا این رشد برای سال‌های آتی نیز می‌تواند تداوم داشته باشد؟ برای پاسخ به این سؤال بایستی



تحلیل دقیقی از علل رشد اقتصادی تجربه شده در ۳ سال گذشته صورت گیرد. نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد بخش مهمی از رشد اقتصادی در دوره مذکور ناشی از رشد بخش‌های نفت (تحت تأثیر افزایش قابل توجه صادرات نفتی)، خدمات (در نتیجه واکسیناسیون سراسری و بازگشایی‌های بعد از آن) و صنعت (افزایش تولید صنایع بزرگ مثل خودروسازی) بوده است. هر چند خبر رشد صادرات نفتی کشور می‌تواند بسیار دلگرم کننده باشد با این حال از منظر رشد اقتصادی بدان معناست که با توجه به محدودیت‌های موجود امکان رشد صادرات نفت طی فصول باقیمانده از سال جاری و در سال ۱۴۰۳ به اندازه قبل وجود نخواهد داشت و در نتیجه انتظار بر این است که رشد این بخش کاهش یابد. همچنین رشد بخش صنعت نیز که در نتیجه استفاده از ظرفیت‌های خالی تولید در صنایع بزرگ رخ داده است در صورت عدم سرمایه‌گذاری در این صنایع محدود خواهد بود. بر اساس برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس رشد تولید صنایع بورسی در ۸ ماهه نخست سال ۱۴۰۲ حدود ۱,۷ درصد بوده است. بخش خدمات نیز که در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ تحت تأثیر واکسیناسیون رشد قابل توجهی را تجربه نموده بود، با تخلیه آثار ویروس کرونا به روند قبلی رشد خود یعنی حدود ۳ درصد باز خواهد گشت. مجموعه موارد مذکور نشان می‌دهد رشدهای تجربه شده در سه سال گذشته بیشتر ناشی از استفاده از ظرفیت‌های خالی اقتصاد (بخش نفت و صنایعی مثل خودرو) و کاهش فراگیری کرونا (بخش خدمات) بوده و نمی‌توان آن را به‌عنوان تغییر روند در رشد اقتصادی کشور در نظر گرفت. به‌خصوص آنکه در سه سال گذشته عملکرد تشکیل سرمایه ثابت به‌عنوان موتور محرک رشدهای آتی ناامیدکننده بوده است. طبق پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول، رشد اقتصادی ایران در پایان سال جاری میلادی به ۳ درصد و در سال ۲۰۲۴ به ۲,۵ درصد خواهد رسید. بانک جهانی نیز در آخرین گزارش خود رشد اقتصادی ایران در سال جاری میلادی را ۴,۱ درصد برآورد کرده و آن را برای سال ۲۰۲۴ معادل ۳,۵ درصد پیش‌بینی نموده است. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد رشد اقتصادی در سال ۱۴۰۲ حدود ۴,۵ درصد خواهد بود و پیش‌بینی می‌شود این رقم در سال ۱۴۰۳ در صورت تداوم وضعیت موجود به حدود ۳,۱ درصد برسد. نکته‌ای که در خصوص بخش حقیقی بایستی بدان توجه گردد آنست که با توجه به رشد نزدیک به صفر شاخص فروش صنایع بورسی شواهدی از کاهش تقاضا در اقتصاد کشور در حال بروز است. هر چند به نظر می‌رسد بخش مهمی از این موضوع به دلیل ثبات بیشتر وضعیت اقتصاد کلان در فصل اخیر و کاهش تقاضای سفته‌بازی کالاهای بادوام مثل خودرو می‌باشد. با این حال نمی‌توان نقش محدودیت‌های دسترسی به اعتبار برای مصرف‌کنندگان در کنار بودجه‌های انقباضی سال‌های اخیر را در این کاهش تقاضا منکر شد. بنابراین در صورت تداوم وضعیت موجود و پیگیری سیاست‌های مذکور به نظر می‌رسد اقتصاد کشور در سال ۱۴۰۳ با چالش کمبود تقاضای مؤثر روبه‌رو گردد.

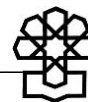
نمودار ۱. رشد تولید ناخالص داخلی و رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت



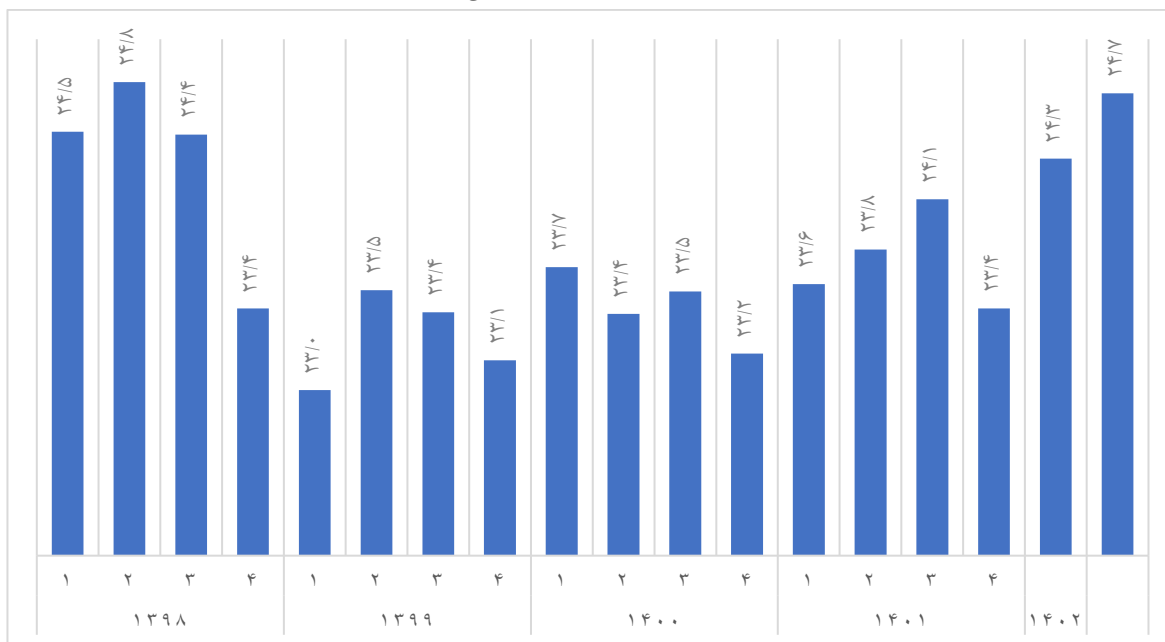
منبع: حساب‌های ملی فصلی مرکز آمار ایران

۲-۲. وضعیت بازار کار و اشتغال

بر اساس اعلام مرکز آمار ایران در نتیجه افزایش نزدیک به ۹۰۰ هزار نفری تعداد شاغلین کشور در تابستان ۱۴۰۲ نسبت به دوره مشابه سال قبل، نرخ بیکاری کشور با کاهش ۱ واحد درصدی به ۷,۹ درصد رسیده است. با این حال همان گونه که در نمودار (۲) مشاهده می‌شود تعداد شاغلین هنوز به سطح شاغلین در تابستان سال ۱۳۹۸ نرسیده است. ضمن اینکه سایر چالش‌های بازار کار از جمله عدم توازن منطقه‌ای، نرخ مشارکت پایین و نرخ بیکاری بالای زنان و همچنین نرخ بالای بیکاری جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی به قوت خود باقی است.



نمودار ۲. تعداد کل شاغلین کشور

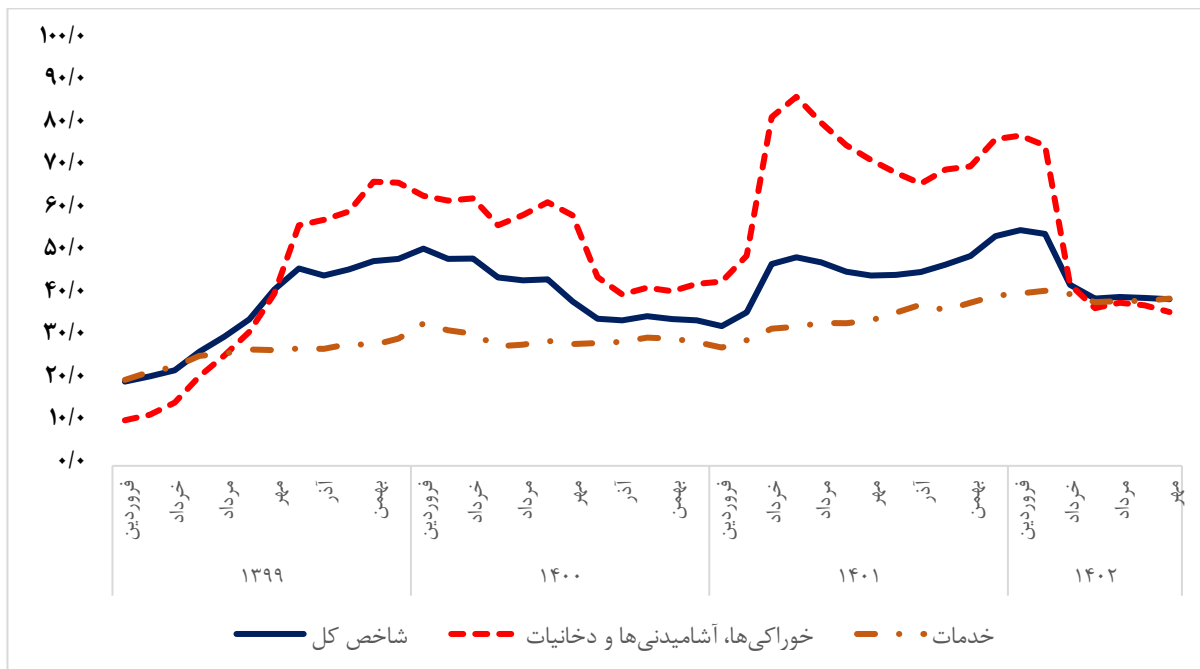


منبع: نتایج طرح نیروی کار مرکز آمار ایران

۲-۳. وضعیت متغیرهای پولی و نرخ تورم

بر اساس اعلام بانک مرکزی نرخ رشد دوازده‌ماهه نقدینگی در مهرماه ۱۴۰۲ حدود ۲۶,۴ درصد بوده است که حاکی از موفقیت سیاست کنترل ترازنامه بانک‌ها و روند نزولی نرخ رشد نقدینگی است. همچنین رشد پایه پولی در دوازده‌ماهه منتهی به پایان مهرماه ۱۴۰۲ در ادامه روند نزولی خود از ابتدای سال جاری از ۴۵,۰ درصد در فروردین‌ماه به ۳۹,۶ درصد در مهرماه کاهش یافته‌است که البته همچنان بسیار بالا می‌باشد. مهم‌ترین دلیل رشد بالای پایه پولی افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بوده که ناشی از وضعیت نامناسب برخی بانک‌ها، افزایش نسبت سپرده قانونی بانک‌ها و همچنین انقباض شدید در عملیات پولی بانک مرکزی می‌باشد. بر اساس اعلام مرکز آمار ایران نرخ تورم نقطه به نقطه و ۱۲ ماهه در پایان آبان ماه ۱۴۰۲ به ترتیب ۳۹,۲ و ۴۴,۹ درصد رسید. در ماه‌های اخیر با فروکش کردن نوسانات ارزی و کاهش انتظارات تورمی نرخ تورم خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها کاهش قابل توجهی یافته و به ۳۶,۳ درصد رسیده است با این حال با توجه به تأثیرپذیری با وقفه نرخ تورم خدمات، نرخ تورم در این بخش همچنان بالا است. به‌طور کلی در نتیجه روند نزولی نرخ رشد نقدینگی در ماه‌های اخیر نرخ تورم ماهانه در نرخ ۲,۳ درصد تثبیت شده‌است که در صورت تداوم می‌توان انتظار داشت نرخ تورم نقطه به نقطه در نیمه دوم سال ۱۴۰۳ به ارقام زیر ۳۰ درصد برسد.

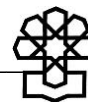
نمودار ۳. نرخ تورم نقطه‌به‌نقطه



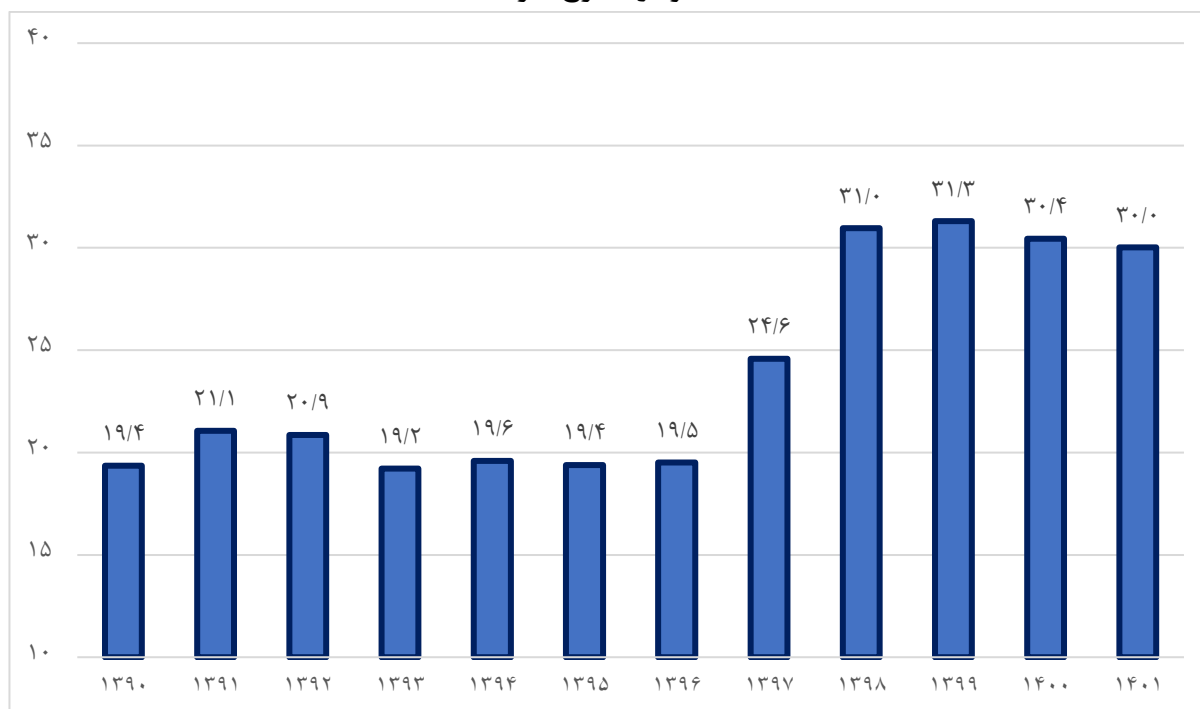
منبع: شاخص‌های قیمت مرکز آمار ایران

۲-۴. وضعیت فقر و نابرابری

همان گونه که در نمودار (۴) مشاهده می‌شود نرخ فقر طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ افزایش حدود ۱۰ واحد درصدی داشت و به حدود ۳۱ درصد رسید. طی سال‌های اخیر علی‌رغم تجربه رشد اقتصادی نرخ فقر کاهش قابل توجهی نیافته و در نرخ‌های حدود ۳۰ درصد تثبیت شده‌است. ضمن اینکه تحت‌تأثیر نرخ‌های تورم بالا در سال‌های اخیر فاصله طبقات متوسط با خط فقر کاهش یافته که در نتیجه این موضوع نرخ فقر می‌تواند افزایش یابد. همچنین در نتیجه رویکرد دولت در عدم افزایش نرخ رشد حقوق کارمندان سبب شده حدود ۵ واحد درصد از کارکنان دولت از ۳ دهک بالا به دهک‌های پایین‌تر سقوط کنند که این موضوع بدان معنی است طی سال‌های اخیر وضعیت کارکنان دولت نسبت به سایر اقشار با شدت بیشتری بدتر شده‌است.



نمودار ۴. نرخ فقر



منبع: برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس

در مجموع تحلیل وضعیت اقتصاد کلان نشان می‌دهد هر چند با اتخاذ سیاست‌های انقباضی پولی و مالی بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان تا حدی فروکش کرده و نرخ تورم در مسیر نزولی قرار گرفته است با این حال بروز نشانه‌هایی از کاهش تقاضای مؤثر در اقتصاد نشان می‌دهد اجرای سیاست‌های مذکور بایستی با ملاحظه شرایط بخش حقیقی و توجه به تبعات رکودی تداوم یابد.

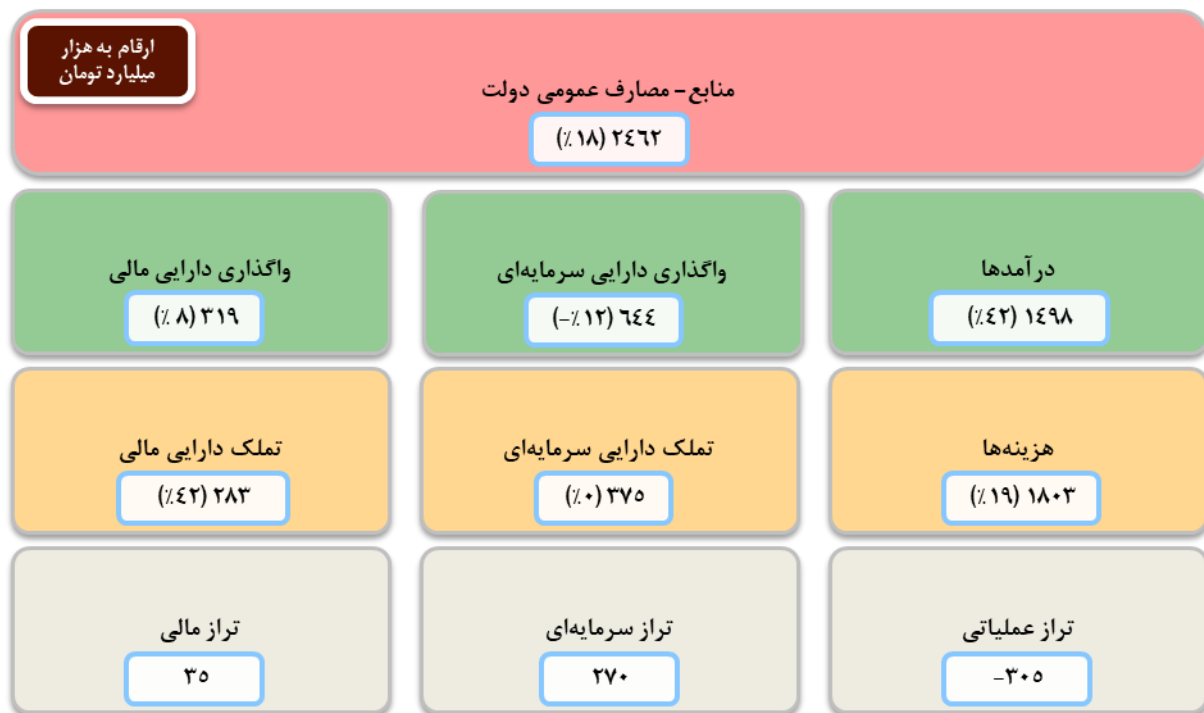
۳. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، منابع بودجه عمومی دولت بالغ بر ۲۷۳۷ هزار میلیارد تومان است. منابع عمومی بالغ بر ۲۴۶۲ هزار میلیارد تومان و درآمد اختصاصی وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر ۲۷۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بالغ بر ۳۷۴۱ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. از بین ارقام فوق صرفاً منابع و مصارف عمومی، معادل ۲۴۶۲ هزار میلیارد تومان، به معنی دریافت منابع و پرداخت اعتبارات توسط دولت است و آنچه در این گزارش مورد بررسی قرار می‌گیرد معطوف به این بخش از بودجه کل کشور است.

سقف منابع عمومی رشد ۱۸ درصدی را در مقایسه با سقف منابع عمومی ۱۴۰۲ نشان می‌دهد. بخش «درآمدها» با رشد ۴۲ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ سهم بیشتری از کل منابع پیدا کرده است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای با رویکرد واقعی‌سازی برآورد منابع نسبت به سال گذشته ۱۱ درصد کاهش داشته و در مقایسه با سال گذشته بخش کمتری از کل منابع را تشکیل می‌دهد. واگذاری دارایی‌های مالی نیز تنها ۸ درصد رشد داشته و سهم آن از کل منابع ۱۳

درصد است. در سمت مصارف، اعتبارات هزینه‌ای ۱۹ درصد رشد داشته و ۷۳ درصد از کل مصارف متعلق به آن است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی) در مقایسه با رقم مصوب قانون بودجه ۱۴۰۲ یکسان است. البته با این فرض که لایحه بودجه ۱۴۰۳ با رویکرد واقعی‌سازی ارقام بودجه تدوین شده و اعتبارات عمرانی لایحه ۱۴۰۳ در نهایت تا حد قابل قبولی محقق شود، احتمالاً نسبت به عملکرد اعتبارات عمرانی در سال ۱۴۰۲ رشد خواهد داشت. تملک دارایی‌های مالی که بخش عمده آن را بازپرداخت اصل اوراق مالی تشکیل می‌دهد ۴۲ درصد رشد داشته است.

شکل ۱. ارقام منابع-مصارف عمومی دولت

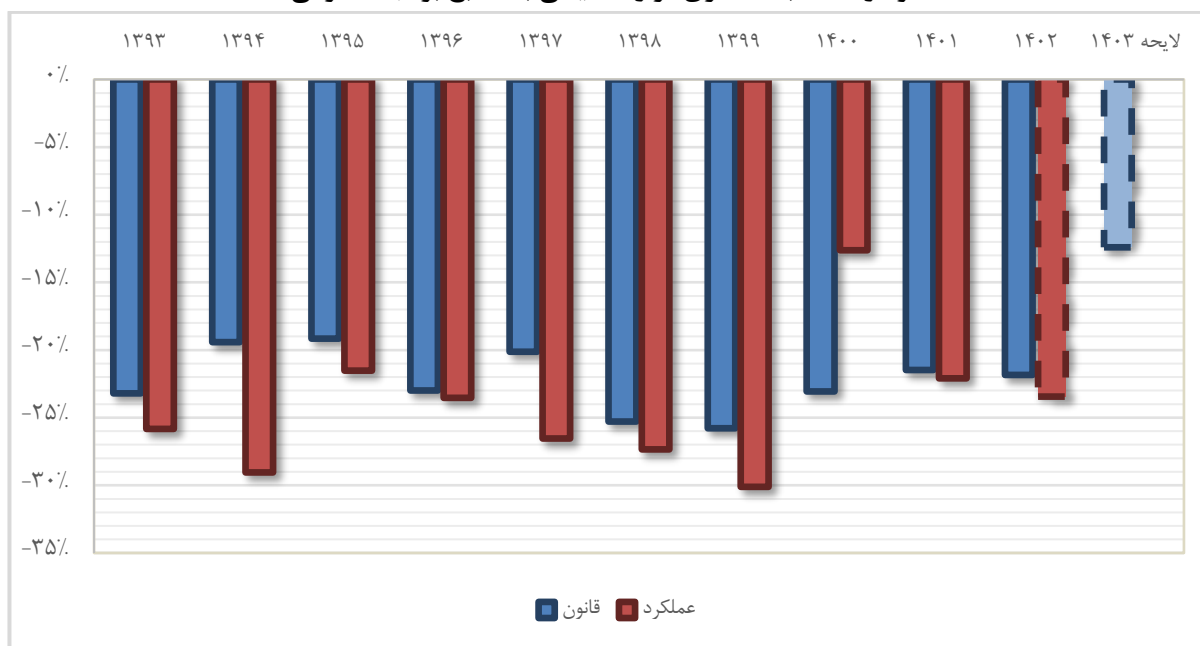


منبع: لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

۱-۳. کسری تراز عملیاتی

یکی از محورهای مهم قابل رؤیت در لایحه بودجه ۱۴۰۳ تلاش برای کاهش کسری تراز عملیاتی است. با افزایش ۴۲ درصدی درآمدها و رشد ۱۹ درصدی اعتبارات هزینه‌ای، شکاف بین درآمدها و اعتبارات هزینه‌ای در مقایسه با سال گذشته کاهش داشته و به ۳۰۵ هزار میلیارد تومان رسیده‌است. در لایحه سال ۱۴۰۳ نسبت کسری تراز عملیاتی به منابع بودجه عمومی ۱۲ درصد است که در مقایسه با ده سال گذشته کمترین مقدار را دارد. در نمودار (۵) روند نسبت کسری تراز عملیاتی به منابع عمومی در طول ۱۰ سال گذشته قابل مشاهده‌است. کاهش کسری تراز عملیاتی به معنی افزایش تأمین مالی مصارف جاری کشور از محل منابع قابل اتکا و پایدار است. در واقع درآمدها در لایحه بودجه ۱۴۰۳ معادل ۸۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای است و نشان‌گر این است که دولت تلاش دارد ۸۳ درصد از مصارف جاری کشور را از محل درآمدهای پایدار مانند درآمدهای مالیاتی تأمین نماید.

نمودار ۵. نسبت کسری تراز عملیاتی به منابع بودجه عمومی



منبع: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های عملکرد خزانه‌داری و محاسبات تحقیق

۲-۳. کسری بودجه عمومی

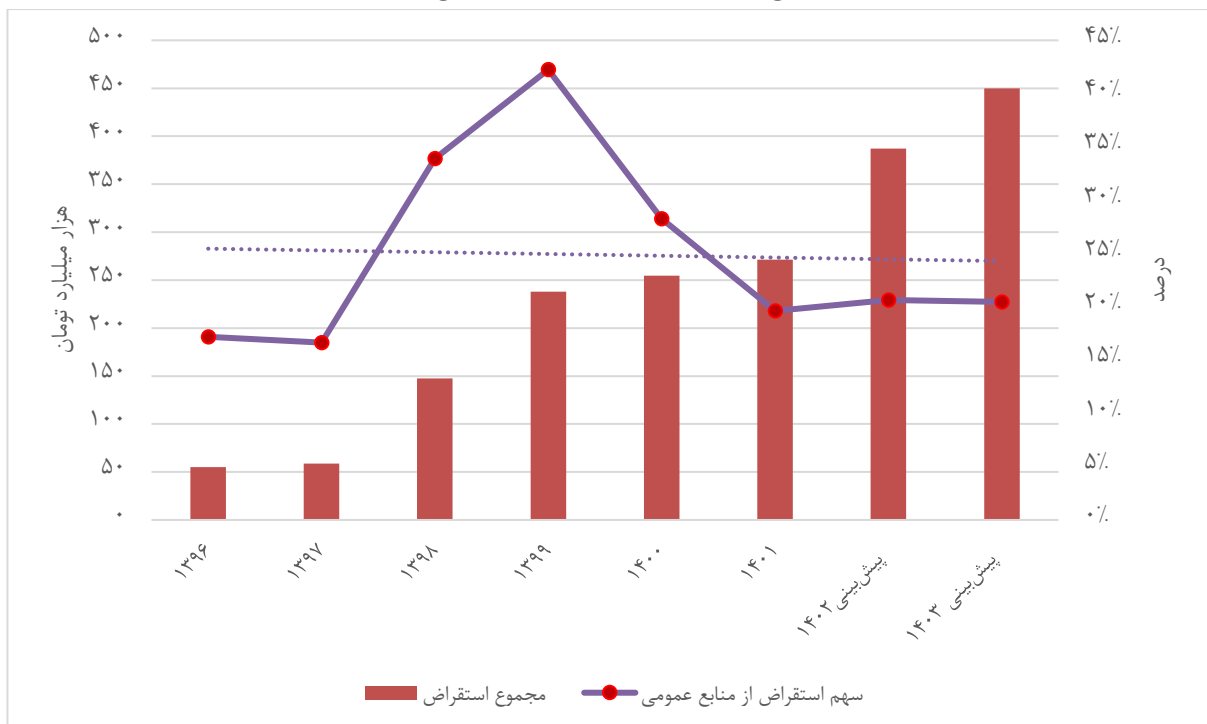
«کسری بودجه» یکی از پربسامدترین واژگان فضای اقتصادی کشور است که در معانی مختلفی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در برخی از موارد آنچه تحت عنوان کسری بودجه مورد استفاده قرار می‌گیرد همان کسری تراز عملیاتی است اما به‌طور کلی نمی‌توان لفظ کسری بودجه را به کسری تراز عملیاتی اطلاق کرد. استفاده از منابع نفتی، مولدسازی دارایی‌های دولت و واگذاری شرکت‌های دولتی اگرچه مسئله‌ای بین‌نسلی بوده و منطقاً منابع قابل قبولی برای مصارف جاری کشور نیست اما به هر حال استفاده از آن‌ها آثار تورمی مترتب بر کسری بودجه را به‌همراه ندارد. علاوه بر اینکه در مورد منابع نفتی سازوکار واریز بخشی از منابع به صندوق توسعه راه حلی برای جلوگیری از تضییع حقوق نسل‌های آینده است. در واقع زمانی که از معضل بزرگی به نام کسری بودجه صحبت می‌شود منظور این است که بین منابع و مصارفی که در نهایت محقق می‌شود شکاف قابل توجهی وجود دارد و کسری منابع باید از شیوه‌های مختلف استقراض مانند واگذاری اوراق مالی تأمین شده یا ممکن است به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم از بانک مرکزی تأمین شده و موجب تورم شود.

با توجه به مطالب فوق آن دسته از منابع که در بودجه عمومی از محل استقراض تأمین می‌شود، یعنی انتشار اوراق بدهی را می‌توان نوعی از کسری بودجه خطاب کرد که روی کاغذ قابل رؤیت است. با توجه به برآورد تحقق منابع و مصارف می‌توان میزان نیاز به تجهیز منابع جدید را نیز پیش‌بینی نمود. این رقم که پشت برآوردی منابع و کم‌برآوردی مصارف پنهان شده، کسری بودجه‌ای است که در نهایت به رقم عینی کسری بودجه که همان استقراض است اضافه می‌شود.

مجموع انتشار اوراق مالی و استقراض از صندوق توسعه مالی بخش عمده استقراض دولت‌ها را در بودجه عمومی تشکیل می‌دهد. مجموع این دو مبلغ را می‌توان به‌عنوان شاخصی از کسری بودجه در نظر گرفت. ممکن است در برخی

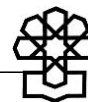
از موارد قسمتی از کسری بودجه از روش‌های دیگری مانند عدم بازپرداخت تنخواه‌گردان بانک مرکزی تأمین شود اما مجموع دو رقم فوق را می‌توان تا حد قابل قبولی کسری بودجه‌ای دانست که در نهایت در پایان سال رخ می‌دهد. در نمودار (۶) عملکرد مجموع انتشار اوراق و استقراض از صندوق توسعه به‌عنوان نماینده بخش عمده استقراض در چند سال گذشته ترسیم شده‌است. ستون‌های نمودار با توجه به محور عمودی سمت چپ میزان استقراض را نشان می‌دهد و خط ترسیم شده با توجه به محور عمودی سمت راست سهم استقراض از کل منابع عمومی محقق‌شده را نمایش می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود در برخی از سال‌های گذشته بخش قابل ملاحظه‌ای از بودجه عمومی از محل استقراض فراهم شده و به‌طور میانگین (خط چین افقی) در طی چند سال گذشته حداقل حدود یک‌چهارم از منابع عمومی از محل استقراض تأمین شده‌است. شایان‌ذکر است که از سال ۱۴۰۱ منابع هدفمندی یارانه‌ها با کسری جدی روبه‌رو گردیده و در سال گذشته بخش مهمی از انتشار اوراق مالی به این منظور انجام شده‌است. با توجه به اینکه نمودار، تنها معطوف به منابع عمومی است، منابع استقراضی هدفمندی یارانه‌ها در نمودار زیر منعکس نشده‌است. به نظر می‌رسد به‌منظور پوشش کسری منابع هدفمندی در سال‌های ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ نیز لاجرم نوعی از استقراض مورد نیاز باشد. منابع و مصارف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در بخش‌های بعدی گزارش به تفصیل ذکر می‌گردد.

نمودار ۶. مجموع انتشار اوراق و استفاده از منابع صندوق توسعه



منبع: گزارش‌های عملکرد خزانه‌داری و محاسبات تحقیق

در ادامه، ارزیابی اقلام اصلی منابع لایحه ۱۴۰۳ و برآورد میزان عدم تحقق آن ارائه شده است؛ با توجه به توضیحات فوق عدم تحقق منابع زیر در نهایت در قالب یکی از شیوه‌های استقراض و عدم تخصیص بخشی از مصارف باید پوشش داده شود.



۱. درآمد گمرکی: پیش‌بینی از عملکرد درآمدهای گمرکی در سال ۱۴۰۲، ۳۸ درصد است. بر این اساس عملکرد درآمدهای گمرکی سال آتی معادل ۶۷ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. از این رو به میزان ۷۵,۵ هزار میلیارد تومان عدم تحقق وجود خواهد داشت.
۲. بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن: با توجه به وضعیت وصولی هفت ماهه ابتدایی سال و پیش‌بینی از عملکرد تا انتهای سال، برآورد می‌شود این ردیف در سال آینده ۷۲ درصد محقق شده و معادل ۱۵ هزار میلیارد تومان عدم تحقق ایجاد شود.
۳. نفت و فرآورده‌های نفتی: در خصوص منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و میعانات گازی و فروش داخلی میعانات گازی برآورد می‌شود با توجه به عملکرد سال جاری معادل ۸۰ درصد رقم پیشنهادی در لایحه محقق شود. در این صورت پیش‌بینی می‌شود میزان عدم تحقق منابع در این ردیف به ۱۱۵ هزار میلیارد تومان برسد.
۴. مولدسازی: منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال غیرمنقول و سایر نیز در لایحه ۶۱,۸ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که با توجه به عملکرد سال جاری و عدم تحقق ۹۶ درصدی در هفت‌ماهه سال و پیش‌بینی تحقق ۸ درصدی تا انتهای سال، برآورد عملکرد این بند در سال آتی ۲۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی می‌شود و عدم تحقق منابع آن به ۳۷ هزار میلیارد تومان خواهد رسید.
۵. واگذاری شرکت‌های دولتی: در ردیف منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی پیش‌بینی از عملکرد سال جاری معادل ۲۸ درصد پیش‌بینی می‌شود و بر همین اساس پیش‌بینی خوش‌بینانه از عملکرد سال آتی در این ردیف ۵۰ درصد است و از ۶۰ هزار میلیارد تومان منابع پیشنهادی ۳۰ هزار میلیارد تومان محقق شده و ۳۰ هزار میلیارد تومان محقق نخواهد شد.

۳-۳. اقلام فرابودجه‌ای

سند بودجه باید مشتمل بر تمامی مصارف دولت باشد؛ به مثابه آئینه‌ای که انعکاس تمامی برنامه‌های دولت است. در واقع رقم سقف مصارف عمومی دولت باید تمام هزینه‌کردهای دولت را در بر داشته‌باشد. همانند سال‌های گذشته ارقام قابل توجهی از مصارف دولت در مصارف بودجه عمومی قرار نگرفته‌است. منابع و مصارف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها (منعکس شده در بخش بودجه شرکت‌های دولتی) و منابع مرتبط با بنیه دفاعی از اهم این موارد است. همچنین همانند رویه همیشگی لوایح بودجه، بخش عمده تعهدات دولت در قبال سازمان تأمین اجتماعی در مصارف عمومی دیده نشده و به‌نوعی قسمتی از هزینه‌هایی که در سال ۱۴۰۳ بر عهده دولت است از مجرای ایجاد بدهی به سال‌های آینده انتقال داده شده‌است.

۱-۳-۳. منابع و مصارف قانون هدفمندکردن یارانه‌ها

منابع هدفمندسازی یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به قانون ۱۴۰۲، ۱۰ درصد رشد داشته و بالغ بر ۷۵۸ هزار میلیارد تومان است. در واقع معادل ۳۰ درصد از مصارف عمومی دولت در سقف بودجه عمومی منعکس نشده و در قالب تبصره بودجه ذکر می‌شود.

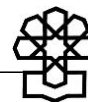
در بخش اول لایحه بودجه ۱۴۰۳ جزئیاتی از ارقام منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، مندرج در تبصره ۸، ذکر نشده است. اما با توجه به آنچه در تبصره (۱۴) بودجه‌های سنواتی گذشته ذکر می‌شد می‌توان مصارف مربوطه را برای سال ۱۴۰۳ برآورد نمود. در جدول (۱) برآورد مصارف هدفمندی یارانه‌ها و کسری احتمالی ارائه شده است. به نظر می‌رسد مصارف هدفمندی یارانه‌ها با کم‌برآوردی روبه‌رو بوده و حتی در صورت تحقق صد درصدی منابع مربوطه، ممکن است منابع مربوطه همچنان با کسری قابل توجهی مواجه باشد. فروش داخلی و صادرات فرآورده‌های نفتی و فروش داخلی گاز طبیعی منابع هدفمندی یارانه‌ها را تشکیل می‌دهد. با توجه به افزایش مصرف بنزین و گازوئیل و به تبع آن عدم تحقق منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی به نظر می‌رسد حداقل ۱۵۰ هزار میلیارد تومان از منابع مربوطه محقق نشود.

جدول ۱. برآورد مصارف و کسری هدفمندی یارانه‌ها

برآورد هزینه (ه. م. ت)	اقلام
۴۰۲	یارانه نقدی و گسترش ۵۰ درصدی جمعیت هدف کالابرگ
۱۹۲	یارانه نان
۶۹	یارانه دارو (با فرض مقدار اعتبار پیش بینی شده در سال ۱۴۰۲)
۳۷	مستمری کمیته امداد (ره) (با فرض رشد ۲۰ درصد)
۲۱	مستمری سازمان بهزیستی (با فرض رشد ۲۰ درصد)
۱۵۰	هزینه شرکت‌ها (بدون رشد نسبت به سال گذشته)
۸۷۱	برآورد مجموع هزینه
۶۰۰	برآورد منابع لایحه ۱۴۰۳
۲۷۱	کسری برآوردی

منبع: محاسبات تحقیق

فشار مصارف غیرقابل اجتناب مانند یارانه نقدی و مستمری خانوارهای کمیته‌امداد و بهزیستی در کنار کاهش درآمدهای حاصل از صادرات فرآورده‌ها ناشی از رشد مصرف داخلی منجر به تشکیل چرخه‌ای معیوب گردیده است. به گونه‌ای که به دلیل کسری منابع هدفمندی، منابع مورد نیاز برای ادامه فعالیت و سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی و پیمانکاران بخش خصوصی مجری طرح‌های بهینه‌سازی انرژی با عدم تخصیص مواجه شده و همین موضوع منجر به افزایش رشد مصرف داخلی انرژی، کاهش درآمدهای صادراتی و تشدید ناترازی سازمان هدفمندی می‌گردد؛ بدتر شدن ناترازی هدفمندی مجدداً توان و انگیزه افزایش تولید محصولات و صرفه‌جویی داخلی را از بین می‌برد.



۲-۳-۳. تعهدات دولت نسبت به سازمان تأمین اجتماعی

دولت مکلف است هرساله مبالغی را به عنوان تعهدات قانونی و جاری خود به سازمان تأمین اجتماعی بپردازد. باتوجه به اینکه مطابق آیین نامه جدید تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی، در بخش اول لایحه بودجه ۱۴۰۳ جزئیاتی از مصارف منعکس نشده است، نمی توان قضاوت روشنی داشت اما با توجه به فروض در نظر گرفته شده برای حقوق و دستمزد و میزان رشد هزینه های جاری برآورد می شود که مشابه سال های قبل بخش قابل توجهی از تعهدات دولت در این رابطه در جداول مصارف عمومی لحاظ نشده و در نهایت به بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی بدل می شود. این امر بدین معنی است که دولت ها بخش مهمی از اعتباراتی که لازم است در قالب بودجه سنواتی تخصیص داده شود را از طریق ایجاد بدهی غیر سیال و غیر اوراق به سال های آینده موکول می کنند.

اهم تعهدات جاری دولت در قبال سازمان تأمین اجتماعی شامل این موارد است: سه درصد حق بیمه سهم دولت، معافیت کارگاه های تولید دارای تا ۵ نفر کارگر، دو درصد حرف و مشاغل آزاد، سهم دولت بابت بافندگی قالی و قالیچه، پنجاه درصد حق بیمه بازنشستگی ماده ۱۰ نوسازی صنایع، مستمری ارفاقی ماده ۱۰ قانون نوسازی صنایع، حق بیمه ایام اسارت آزادگان و محکومین سیاسی، قوانین جانبازان، دو درصد حق بیمه درمان پایه بازنشستگی ایثارگر، سهم دولت بابت ۲۳ درصد حق بیمه دوران سربازی، سهم دولت بابت حق بیمه رانندگان، خادمین، باربران، احتساب ایام بیکاری به عنوان سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان آور، حق بیمه کارگزاری مراکز مخابرات روستایی، تعهد دولت بابت گروه های هدف از محل قانون هدمندی یارانه ها، بازنشستگی پیش از موعد کارکنان بنیاد شهید و کمیته امداد، برخورداری فرزندان شهدا از کلیه امتیازات مقرر جهت جانبازان ۵۰ درصد و بالاتر، اجرای ماده ۵۱ قانون خدمات رسانی به ایثارگران، افزایش مدت مرخصی ایام بارداری، ماده ۷۱ قانون برنامه ششم توسعه (معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی)، تأمین ۱۰۰ درصد هزینه درمانی ایثارگران شاغل و افراد تحت تکفل. تکلیف سالهای قبل دولت به همسان سازی و متناسب سازی حقوق مستمری بگیران نیز یکی دیگر از اقلام مهم است که سازمان تأمین اجتماعی آن را به عنوان تعهد دولت در نظر می گیرد.

پیش بینی می شود در سال ۱۴۰۳ مجموع تعهدات مورد اشاره حداقل نزدیک به ۱۵۰ هزار میلیارد تومان باشد. در نظر نگرفتن چنین مبلغ قابل توجهی در قانون بودجه و ایجاد بدهی غیر سیال از این محل، مغایر با اصول اصلاح ساختار بودجه است.

۳-۳-۳. منابع تقویت بنیه دفاعی

در بند (ب) تبصره (۴) لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ سازمان برنامه و بودجه مکلف شده است در راستای اجرای بند «الف» ماده (۱۰۲) «قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت» و به منظور تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح، مبلغی بالغ بر ۱۳۶ هزار میلیارد تومان را به صورت نقدی یا در قالب حواله نفت خام و میعانات گازی به ستاد کل نیروهای مسلح تخصیص دهد. این مبلغ مازاد بر منابع نفتی بودجه عمومی در نظر گرفته شده است.

این بند در واقع جایگزین بند (ی) تبصره (۱) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ است. در چند سال گذشته در قوانین بودجه، معادل مبلغ ارزی مشخصی، سهمیه نفت خام و میعانات گازی در اختیار دستگاه های مربوطه قرار می گرفت. در لایحه بودجه ۱۴۰۳ این امکان وجود دارد که به جای تخصیص سهمیه نفت خام مبلغ مربوطه به صورت نقدی پرداخت

شود. همان‌طور پیش‌تر ذکر شد این مبلغ در سقف بودجه عمومی منعکس نمی‌گردد.

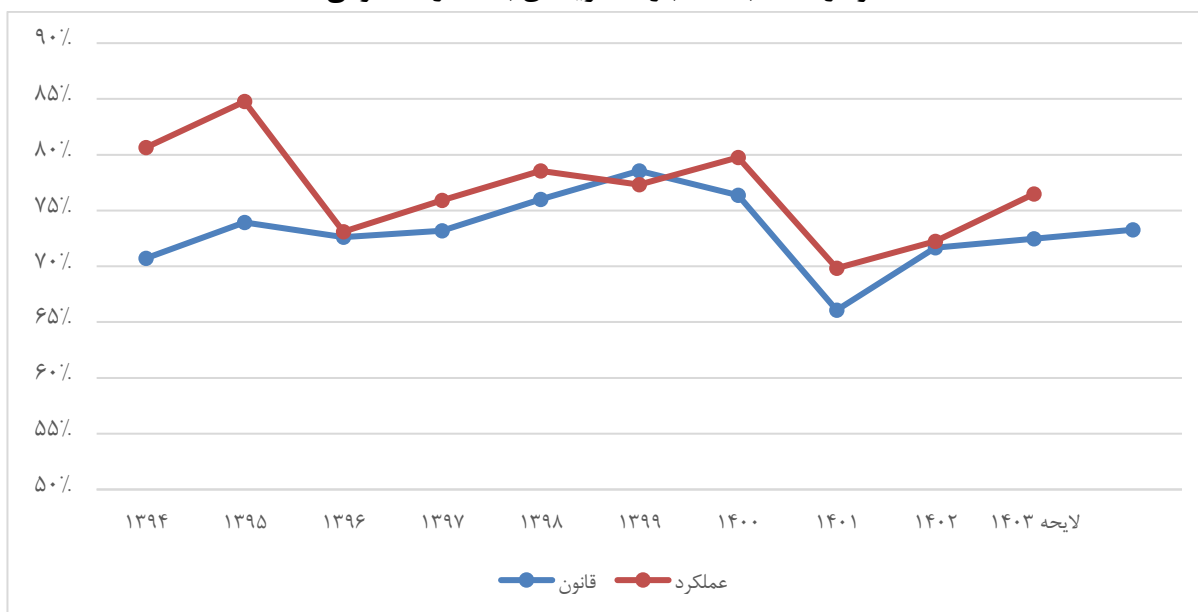
۴. محورهای اساسی لایحه بودجه ۱۴۰۳

با تمرکز بر قسمت‌های مختلف منابع و مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۳ 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 در معرض انتخاب و ارجحیت‌دادن برخی از موضوعات هستند. در این شرایط، روشن‌ساختن جنبه‌های مختلف مسائل اساسی و پیامدهای مثبت و منفی اقدامات بودجه‌ای ضرورت دارد.

۴-۱. اعتبارات هزینه‌ای

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، اعتبارات هزینه‌ای بالغ بر ۱۸۰۳ هزار میلیارد تومان بوده و نسبت به سال گذشته ۱۹ درصد رشد داشته است. قسمت عمده مصارف بودجه عمومی متعلق به اعتبارات هزینه‌ای است و ۷۳ درصد از کل مصارف را تشکیل می‌دهد. در نمودار (۷) نسبت اعتبارات هزینه‌ای به کل مصارف در سال‌های اخیر قابل مشاهده است. با توجه به مضیقه بودجه‌ای و اینکه بخش ناچیزی از اعتبارات هزینه‌ای اجتناب‌پذیر است، اولاً در بسیاری از سال‌ها سهم اعتبارات هزینه‌ای از کل مصارف بین ۷۰ تا ۷۵ درصد بوده و نوسان چندانی از این حیث نداشته‌است. ثانیاً عملکرد بودجه نشان می‌دهد در اغلب سال‌ها سهم اعتبارات هزینه‌ای در عملکرد بیشتر از مصوب بوده است؛ درواقع با توجه به اجتناب‌ناپذیر بودن اعتبارات هزینه‌ای، کسری منابع بودجه به اعتبارات عمرانی اصابت می‌کند و در نتیجه سهم اعتبارات هزینه‌ای در عملکرد بالاتر می‌رود.

نمودار ۷. نسبت اعتبارات هزینه‌ای به مصارف عمومی



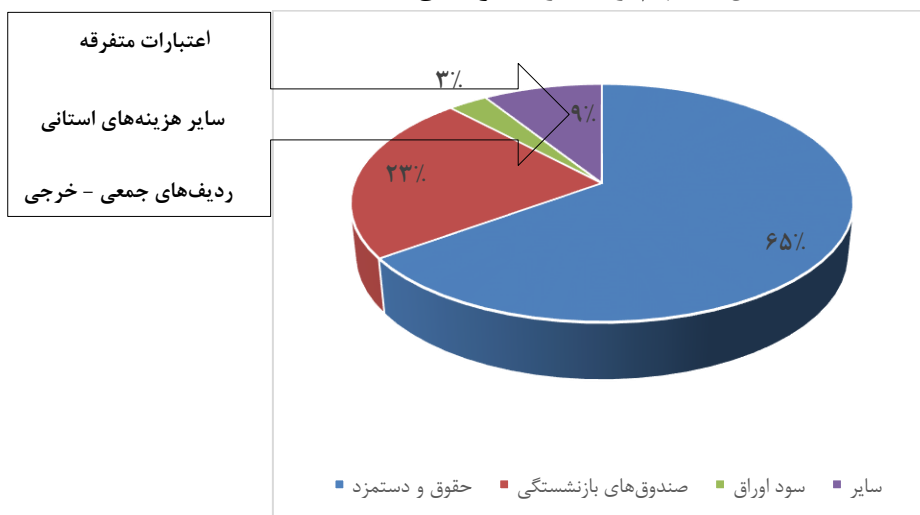
منبع: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های عملکرد خزانه‌داری و محاسبات تحقیق

توجه به نکات فوق از این حیث حائز اهمیت است که نشان می‌دهد اعتبارات هزینه‌ای به‌نوعی هسته سخت مصارف بودجه را تشکیل می‌دهد و افزایش کارایی این بخش از مصارف یکی از ضروری‌ترین اقدامات لازم در راستای اصلاح ساختار بودجه است. در این راستا یکی از محورهای قابل توجه، حقوق و دستمزد کارکنان دولت است.

۱-۱-۴. حقوق و دستمزد

حقوق و دستمزد بخش اصلی اعتبارات هزینه‌ای است؛ به طوری که مجموع حقوق حقوق‌بگیران دولت و اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی بالغ بر ۸۸ درصد از اعتبارات هزینه‌ای را تشکیل می‌دهد. در شکل (۲) سهم حقوق و دستمزد حقوق‌بگیران، حقوق بازنشستگان، سود اوراق مالی و سایر اعتبارات از کل اعتبارات هزینه‌ای مشخص شده است. بخش سایر مندرج در نمودار، شامل سه قلم اعتبارات متفرقه، سایر هزینه‌های استانی و ردیف‌های جمعی - خرجی است.

شکل ۲. سهم از اعتبارات هزینه‌ای



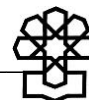
مطابق تبصره ۱۵ لایحه بودجه ۱۴۰۳ ضریب حقوق حقوق‌بگیران دولت به طور متوسط ۱۸ درصد و ضریب حقوق بازنشستگان به طور متوسط ۲۰ درصد افزایش خواهد داشت. تصمیم‌گیری در مورد میزان افزایش حقوق یکی از چالش‌های همیشگی بودجه‌های سنواتی بوده است. از یک طرف دغدغه کنترل کسری بودجه و به تبع آن کنترل تورم موجب محدودشدن توانایی دولت برای افزایش نرخ حقوق می‌شود و از طرف دیگر دغدغه معیشت حقوق‌بگیران و به دنبال آن کیفیت کالاها و خدمات عمومی ایجاب می‌کند که جبران خدمات حقوق‌بگیران افزایش قابل قبولی داشته باشد. اقتصاد کشور در چند سال اخیر با تورم بالایی همراه بوده و مضیقه منابع تأمین مالی و تلاش برای جلوگیری از کسری بودجه باعث شده است که دولت‌ها از ابزار کاهش میزان رشد حقوق کارکنان و بازنشستگان نسبت به تورم (پیش بینی تورم سال اجرای بودجه) برای کاهش هزینه‌های جاری خود استفاده کنند. البته بعضاً برخی از گروه‌های کارکنان با استفاده از ظرفیت فوق‌العاده‌های مختلف بخشی از این عدم افزایش حقوق را در طول سنوات جبران کرده‌اند. تکرار استفاده از این ابزار و اختلاف زیاد بین نرخ تورم پیش بینی شده و درصد رشد حقوق و دستمزد در بلندمدت می‌تواند از یک سو موجب کاهش اقبال نیروی کار متخصص و کارآمد به فعالیت در بخش عمومی و از سوی دیگر رقابت گروه‌های مختلف کارکنان برای بهره‌مندی از امتیازات خاص افزایش حقوق و مزایا شود.

یکی از نکات مهم شایسته توجه در زمینه نرخ افزایش حقوق و دستمزد، ارتباط بین افزایش حقوق مندرج در قوانین بودجه و حداقل دستمزد کارگران است. در صورتی که افزایش حداقل دستمزد کارگران فاصله زیادی با نرخ افزایش دستمزد حقوق‌بگیران دولت داشته باشد، اقتصاد با عدم توازن‌هایی روبه‌رو خواهد شد که هزینه‌هایی را برای کل اقتصاد به همراه خواهد داشت.

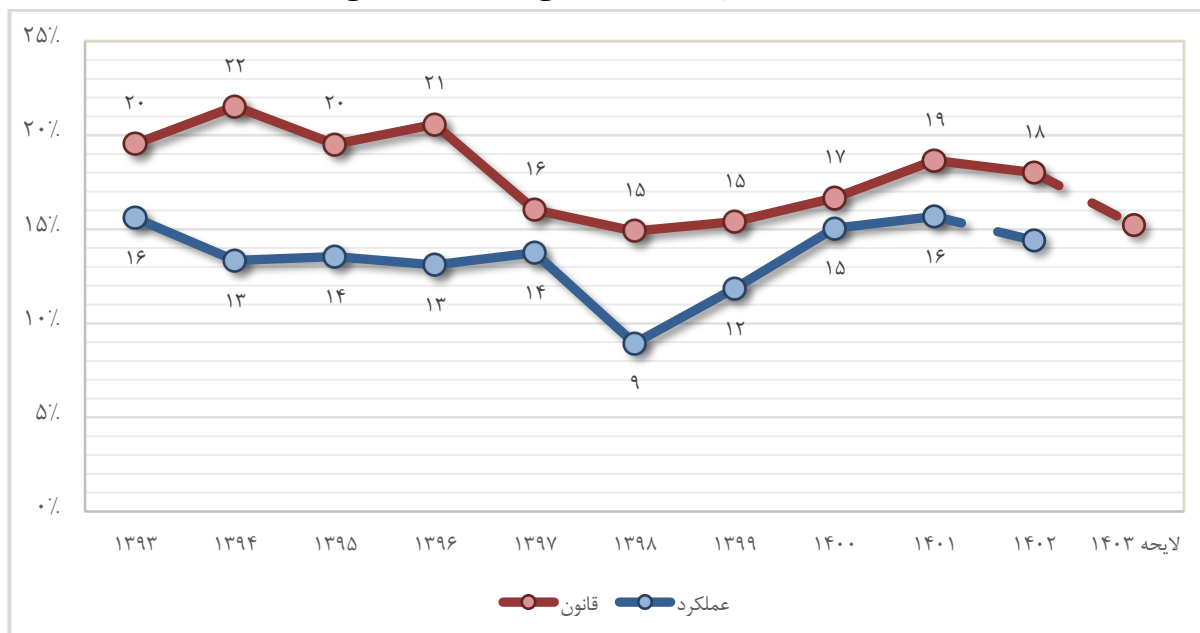
۲-۴. سرمایه‌گذاری دولت

روند تشکیل سرمایه ثابت یکی از مسائل مهم اقتصاد ایران در سال‌های اخیر است. نامساعد بودن بستر سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی و ناتوانی دولت‌ها در سرمایه‌گذاری، موجب روند نزولی تشکیل سرمایه ثابت خالص در یک دهه گذشته شده است. البته در دو سال گذشته تشکیل سرمایه ثابت اندکی بهبود داشته است اما به‌منظور دستیابی به رشد اقتصادی بالا و پایدار سطح بسیار بالاتری از تشکیل سرمایه ثابت ضروری است. دولت باید ضمن بهبود بستر سرمایه‌گذاری و رفع اصطکاک‌های مربوطه، امکانات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را فراهم نماید. مشارکت عمومی خصوصی می‌تواند نقش مؤثری در این زمینه ایفا نماید اما پیش‌شرط این امر رفع موانع موجود است. قیمت‌گذاری تکلیفی و عدم ایفای تعهدات دولت در طرح‌های عمرانی از مهم‌ترین معضلات به‌کارگیری ظرفیت‌های بخش خصوصی در مشارکت عمومی-خصوصی است.

سهام اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی که در نمودار (۸) ترسیم شده است، نشان می‌دهد که طی سال‌های گذشته اولاً این سهم در بودجه‌های مصوب به‌اندازه کافی نبوده است و ثانیاً همان سهم نیز در عمل کاهش داشته است. در واقع با توجه به چالش‌های جدی کسری بودجه اساساً اختصاص سهم بیشتر به اعتبارات عمرانی میسر نبوده است. در چنین شرایطی به‌کارگیری منابع بخش خصوصی و افزایش حداکثری کارایی اعتبارات عمرانی بیش از پیش ضرورت می‌یابد.



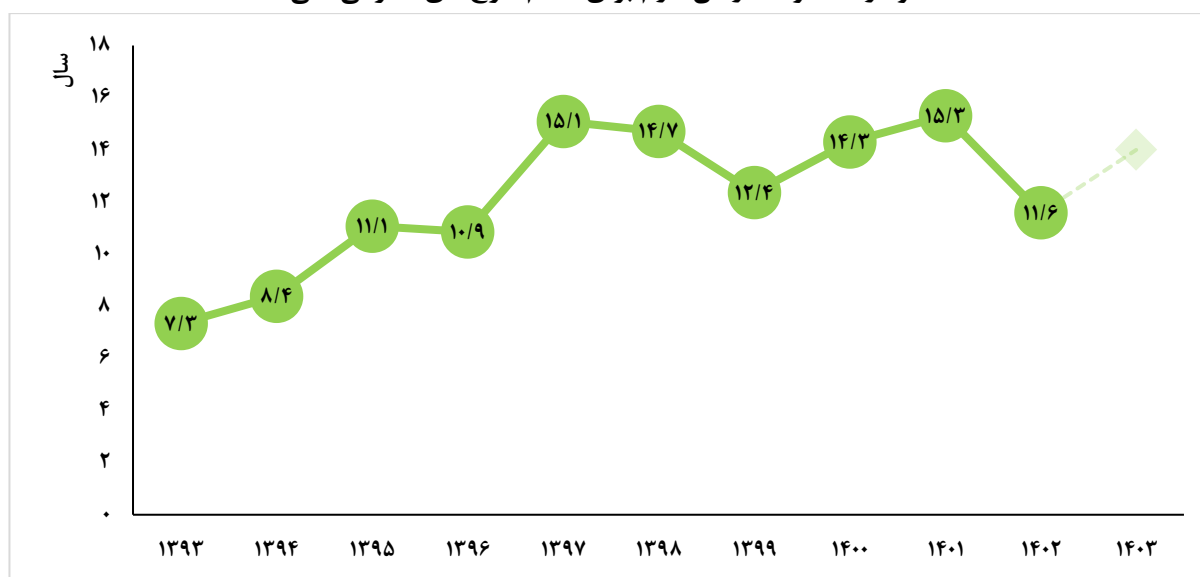
نمودار ۸. سهم اعتبارات عمرانی از مصارف عمومی



منبع: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های عملکرد خزانه‌داری و محاسبات تحقیق

با توجه به نکات پیشین یکی از مهم‌ترین اقدامات لازم به منظور افزایش کارایی اعتبارات عمرانی، غربال‌گری و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی است. همان‌طور که در نمودار (۹) مشاهده می‌شود به‌طور متوسط میانگین زمان لازم برای اتمام طرح‌های عمرانی بسیار بالا بوده و این امر موجب تحمیل هزینه‌های مختلف به دولت می‌شود. در پیوست ۱ قوانین بودجه سنواتی بسیاری از طرح‌های عمرانی موجود است که در مقایسه با اعتبارات لازم برای اتمام، خیر عمومی قابل توجهی را به‌همراه ندارند. این طرح‌ها سالیان متمادی ادامه یافته و بدون پیشرفت خاصی اعتبارات قابل توجهی صرف برقرار نگه‌داشتن این پروژه‌ها شده‌است. تصمیم‌گیری در مورد این طرح‌ها اقدامی ضروری و البته دشوار است.

نمودار ۹. متوسط زمان لازم برای اتمام طرح‌های عمرانی ملی

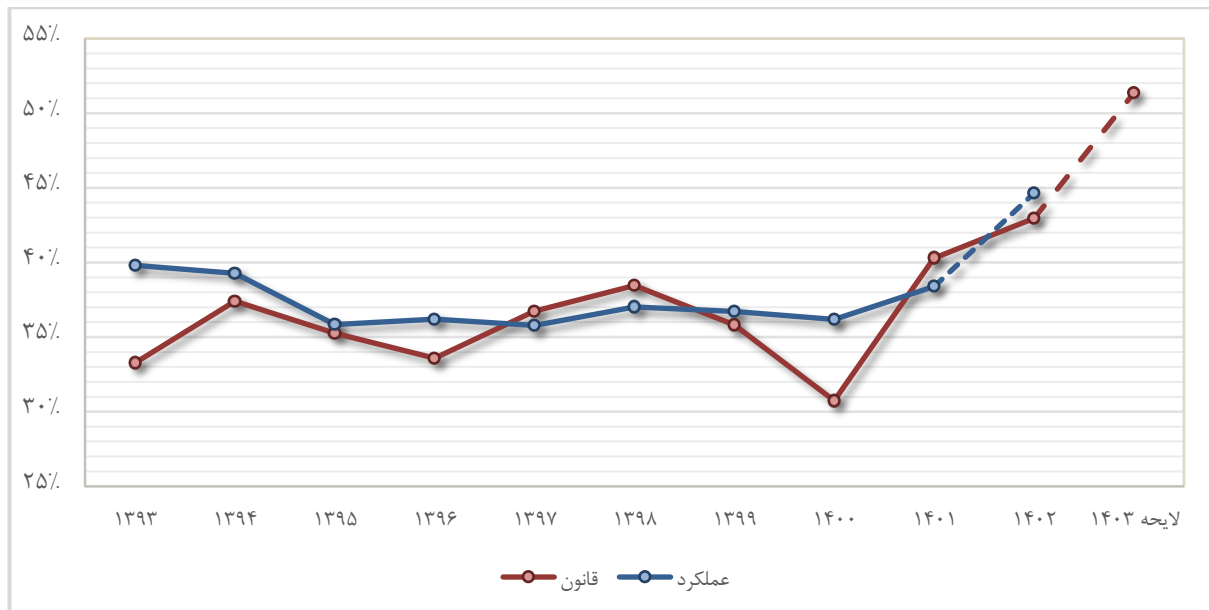


مأخذ: پیوست ۱ قوانین بودجه سنواتی (۱۳۹۳ - ۱۴۰۲) و محاسبات تحقیق

۳-۴. درآمدهای مالیاتی

در لایحه بودجه ۱۴۰۳ درآمدهای مالیاتی بالغ بر ۱۲۶۵ هزار میلیارد تومان بوده و نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ حدود ۴۱ درصد رشد داشته است. این مبلغ شامل مالیات اشخاص حقوقی، مالیات بر درآمد، مالیات بر ثروت، مالیات بر کالاها و خدمات و همچنین مالیات بر واردات (درآمدهای گمرکی) است. همان‌طور که در نمودار (۱۰) مشاهده می‌شود، سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی افزایش یافته است. اتکا به منابع پایدار که درآمدهای مالیاتی از مهم‌ترین اقلام آن به‌شمار می‌رود، یکی از اقدامات ضروری در راستای اصلاح ساختار بودجه و کاهش کسری بودجه است. همچنین باید توجه نمود که بخشی از افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی، ناشی از رویکرد لایحه در جلوگیری از بیش‌برآوردی منابع است. در واقع طی سال‌های گذشته سایر منابع بودجه به‌غیر از درآمدهای مالیاتی با بیش‌برآوردی قابل توجهی همراه بودند و این امر موجب می‌شد در قوانین بودجه سنواتی سهم درآمدهای مالیاتی چندان زیاد نباشد. با توجه به اینکه منابع حاصل از نفت در لایحه بودجه ۱۴۰۳ در مقایسه با سال گذشته کاهش داشته است، اگر درآمدهای مالیاتی صرفاً متناسب با منابع بودجه عمومی رشد می‌کرد همچنان سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع افزایش می‌داشت.

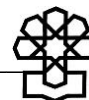
نمودار ۱۰. سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی



منبع: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های عملکرد خزانه‌داری و محاسبات تحقیق

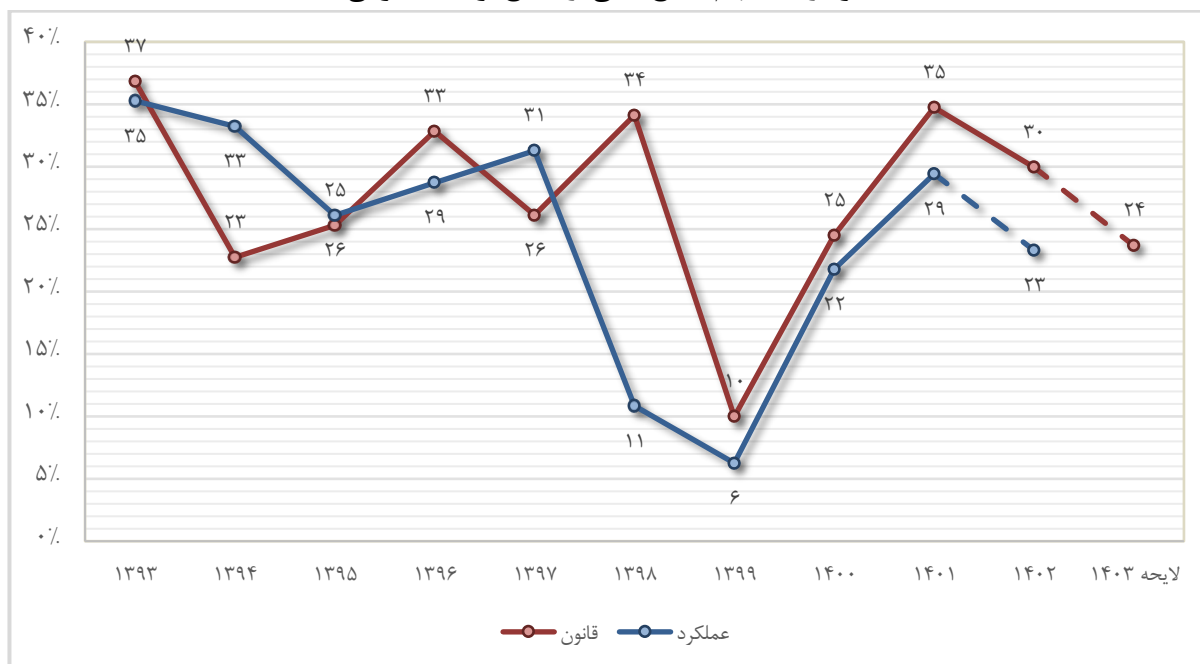
۴-۴. وابستگی بودجه به منابع نفتی (بدون در نظر گرفتن بخش هدفمندی یارانه‌ها)

یکی از نقاط قوت لایحه بودجه ۱۴۰۳ برآورد دقیق‌تر ارقام منابع عمومی نسبت به بودجه سنوات گذشته است. در این راستا در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۵۸۲ هزار میلیارد تومان از منابع بودجه عمومی از محل منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی در نظر گرفته شده است که در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۲ حدود ۳.۵ درصد کاهش داشته است. در نمودار (۱۱) سهم منابع نفتی از منابع بودجه عمومی طی سالیان گذشته ترسیم شده است. در ادامه تغییر روندی که از سال ۱۴۰۱ مشاهده



می‌شود در سال ۱۴۰۳ نیز وابستگی بودجه عمومی به منابع نفتی اندکی کاهش داشته است. البته آنچه بر اساس سیاست‌های کلی نظام موضوعیت دارد قطع وابستگی بودجه به نفت است که در نظارت بر این سیاست، باید مصارف هدفمندی و بودجه بنیه دفاعی را لحاظ کرد.

نمودار ۱۱. سهم منابع نفتی از منابع بودجه عمومی



منبع: قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های عملکرد خزانه‌داری و محاسبات تحقیق

۴-۴-۱. تسهیم منابع نفتی

چگونگی تسهیم منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز یکی از مسائل بسیار مهم در بودجه‌های سنواتی است. نوسانات شدید منابع حاصل از صادرات نفت و گاز در سال‌های اخیر بودجه عمومی کشور را دچار کسری‌های شدیدی نموده است و انضباط مالی دولت‌ها را کاهش داده است. برداشته‌های بی‌رویه از منابع صندوق توسعه ملی در سال‌های اخیر (و حساب ذخیره ارزی در سال‌های قبل‌تر)، بهره‌گیری بهینه از این منابع را در راستای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی و مولد کشور بسیار محدود نموده است. اصابت نوسانات حاصل از تغییرات منابع نفتی به بودجه عمومی، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت و بین‌سالی را سلب کرده و بودجه عمومی را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد.

مهم‌ترین آسیب این الگو، دشواری‌های برنامه‌ریزی در خصوص منابع نفتی بودجه دولت و به تبع آن بی‌انضباطی مالی دولت است. به این ترتیب، دولت‌ها در دوره‌های وفور منابع نفتی (با خوش‌بینی نسبت به آینده) مصارف عمومی را افزایش داده و در میان‌مدت و بلندمدت، توان تأمین مالی این مصارف را از طریق منابع پایدار نداشته‌اند. شواهدی از این موضوع به اختصار ذکر می‌گردد:

- کسری ناشی از بیش‌برآورد منابع نفتی بودجه در سال‌های اخیر: منابع نفتی (نفت، گاز و میعانات گازی) در سال‌های

اخیر، مهم‌ترین عامل بروز کسری بودجه بوده است. شایان ذکر است با توجه به شرایط تحریمی کشور و قیمت نفت در بازارهای جهانی عدم تحقق این منابع تا حد خوبی قابل پیش‌بینی بوده است.

سال	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
عملکرد منابع نفتی نسبت به مبالغ مصوب در قوانین بودجه سنواتی	۲۳.۵٪	۲۲.۲٪	۵۶.۲٪	۷۸.۷٪

- **برداشت‌های بی‌رویه از صندوق توسعه ملی:** این برداشت‌ها نه تنها بی‌انضباطی مالی دولت را افزایش داده و پاسخگویی

دولت را در برابر قانون مصوب مجلس (قانون بودجه) کاهش می‌دهد، فرصت سرمایه‌گذاری را از صندوق توسعه ملی، به عنوان مهم‌ترین نهاد تأمین مالی توسعه در کشور، گرفته است.

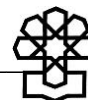
مجموع برداشت‌های دولتی و حاکمیتی از صندوق توسعه ملی در دوران برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ - ۱۴۰۱)	برآورد سهم قانونی صندوق توسعه ملی از منابع نفتی در دوران برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ - ۱۴۰۱)
۵۷,۲ میلیارد دلار	۵۸,۲ میلیارد دلار

یکی از عوامل بی‌انضباطی مالی دولت‌ها در سال‌های اخیر، برآوردهای غیرواقع‌بینانه از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز بوده است؛ چرا که با توجه به چگونگی برآورد منابع نفتی بودجه، از سه جهت نوساناتی به آن وارد می‌شود که به شرح زیر است:

- (۱) حجم صادرات (متأثر از تحریم‌ها و ظرفیت‌های تولیدی داخل کشور)،
- (۲) متوسط قیمت نفت (متأثر از اقتصاد جهانی و تخفیف‌های ناشی از شرایط تحریمی کشور)، و
- (۳) نرخ ارز و نحوه تبدیل منابع ارزی به ریال (متأثر از سیاست‌های ارزی دولت).



دشواری‌های برآورد دقیق این منابع در کنار انگیزه‌های دولت‌ها در جهت بیش‌برآورد منابع نفتی موجب شده تا در سال‌های اخیر، دولت به بهانه کاهش منابع حاصل از صادرات نفت و گاز (چه از محل کاهش قیمت و چه از محل کاهش حجم صادرات) درخواست مجوزهای فراقانونی جهت استقراض بیشتر نماید. این استقراض یا از طریق انتشار



اوراق مالی اسلامی خارج از سقف مصوب بودجه و یا از طریق استفاده از منابع صندوق توسعه ملی انجام می‌شود. اگرچه برآورد منابع نفتی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به گذشته به واقعیت نزدیک‌تر است اما همچنان با بیش‌برآوردی و خطر نوسان منابع روبه‌رو است.

با توجه به اینکه در قانون برنامه هفتم توسعه نحوه تسهیم منابع نفتی مشخص نشده است تصمیم‌گیری در مورد سهم دولت از منابع نفتی مطابق منوال گذشته صورت گرفته است. مطابق بند (الف) تبصره (۴) لایحه بودجه ۱۴۰۳، سهم صندوق توسعه ملی از منابع نفتی، ۴۰ درصد در نظر گرفته شده است که البته این موضوع با توجه به تنفیذ اساس نامه صندوق توسعه ملی در سیاست‌های کلی مغایر با سیاست‌های کلی بوده و به نظر می‌رسد که باید حداقل این سهم به ۴۴ درصد افزایش یابد.

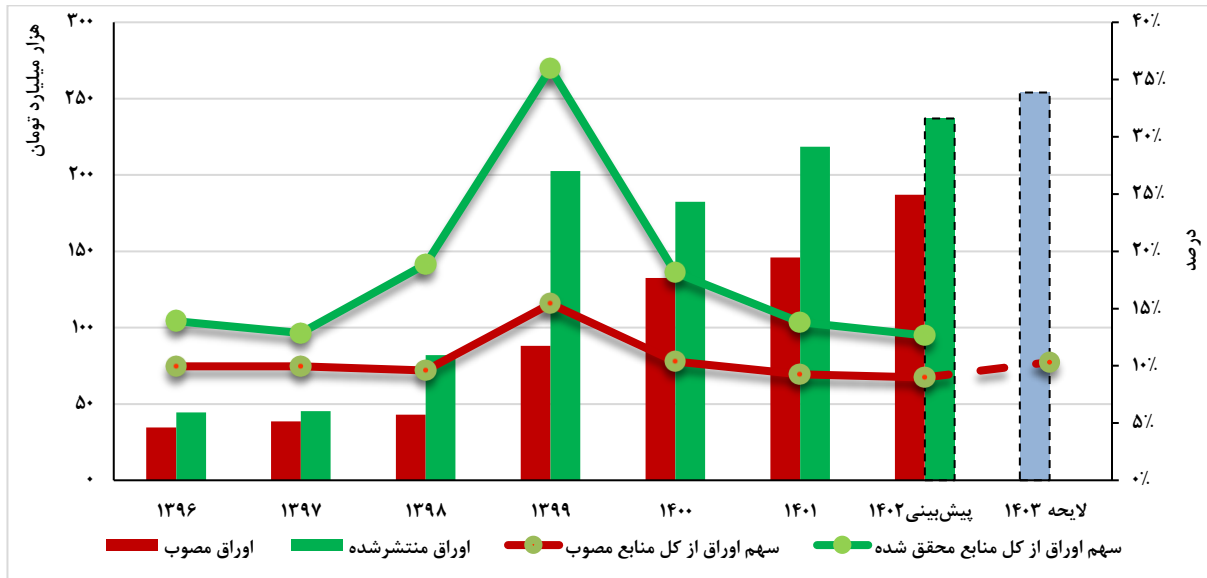
۵-۴. خالص دارایی‌های مالی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی برابر ۳۱۹ هزار میلیارد تومان و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی ۲۸۳ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. قسمت عمده واگذاری دارایی‌های مالی را واگذاری اوراق مالی اسلامی تشکیل می‌دهد. مطابق لایحه بودجه، ۲۵۵ هزار میلیارد تومان از منابع مالی دولت از محل انتشار اوراق مالی اسلامی لحاظ شده است. با توجه به عدم درج جزئیات تملک دارایی‌های مالی در لایحه، نمی‌توان سهم بازپرداخت اصل اوراق مالی را به‌صورت دقیق مشخص نمود اما مطابق منوال گذشته به نظر می‌رسد حداقل ۸۰ درصد از این اعتبارات معطوف به بازپرداخت اصل اوراق باشد. خالص دارایی‌های مالی که برابر ۳۶ هزار میلیارد تومان است، به‌نوعی خالص استقرای دولت را نشان می‌دهد و در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بیش از ۶۳ درصد کاهش داشته است.

در نمودار (۱۲) میزان اوراق منتشره طی چند سال گذشته مطابق قوانین بودجه و عملکرد، ترسیم شده و سهم اوراق از منابع عمومی نیز نشان داده است.^۱ ستون‌های موجود در نمودار که با محور سمت چپ سنجیده می‌شود ارقام مصوب و محقق شده انتشار اوراق را نشان می‌دهد. خطوط ترسیم شده که با محور سمت راست سنجیده می‌شود سهم اوراق مالی از منابع بودجه عمومی را در حالت مصوب و محقق شده نشان می‌دهد. در رابطه با نمودار 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. ثانیاً، سهم اوراق از کل منابع محقق شده بیانگر این مطلب است که علی‌رغم افزایش اسمی میزان اوراق منتشره، در مقایسه با منابع بودجه عمومی انتشار اوراق از سال ۱۳۹۹ روند کاهشی داشته است. ثالثاً این نمودار صرفاً وضعیت انتشار اوراق را نشان می‌دهد و با مشاهده آن نمی‌توان در مورد کلیت استقرای نتیجه‌گیری نمود. ممکن است در برخی از سال‌ها انتشار اوراق کاهش یافته و در عوض استفاده از منابع صندوق توسعه ملی افزایش یافته باشد.

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.

نمودار ۱۲. وضعیت واگذاری اوراق بدهی

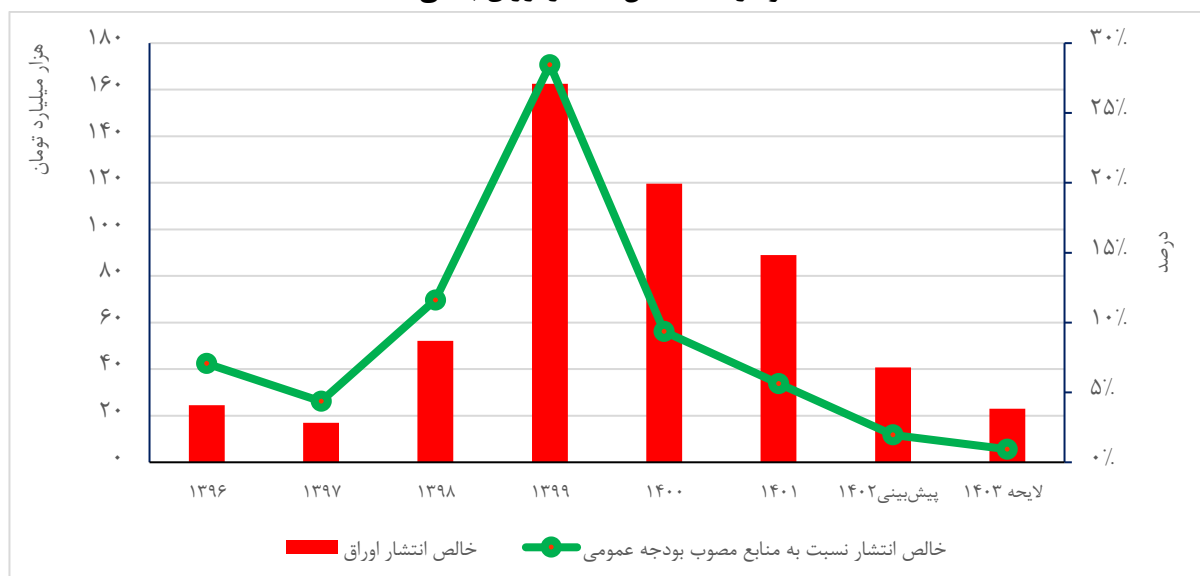


منبع: قوانین بودجه سنواتی، مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت و محاسبات تحقیق

در نمودار (۱۳) خالص انتشار اوراق مالی^۱ (محور سمت چپ) و خالص انتشار نسبت به منابع مصوب (محور سمت راست) قابل مشاهده است. خالص انتشار اوراق در لایحه ۱۴۰۳ معادل کمتر از ۱ درصد از منابع بودجه عمومی است. در واقع دولت بنا ندارد از محل اوراق، قرض جدید قابل توجهی ایجاد نماید. تلاش در جهت کاهش استقراض و ایجاد بدهی در سال‌های آینده به صورت کلی مطلوب است اما در شرایطی که به علت کسری بودجه دولت‌ها ناگزیر از استقراض هستند، بهترین شیوه استقراض نوعی از استقراض است که اولاً تعهدآور باشد و دولت‌ها خود را به بازپرداخت آن ملزم بدانند. ثانیاً شفاف و روشن باشد؛ بدین معنی که آحاد اقتصادی از مبلغ، نحوه به‌روزرسانی و سایر ویژگی‌های بدهی آگاه باشند. بدهی‌های سیال یا اوراق حائز این ویژگی‌ها هستند؛ در حالی که سایر انواع استقراض مانند استقراض از صندوق توسعه به این صورت نیست. بنابراین در شرایطی که سایر مجاری ایجاد بدهی مانند استقراض از صندوق توسعه یا استقراض غیرمستقیم از بانک مرکزی مسدود نشده و به علت مضیقه منابع دولت‌ها ناگزیر از استقراض هستند، کاهش انتشار اوراق مالی موجب کاهش استقراض نمی‌شود و صرفاً بدهی‌های غیرشفاف و غیر سیال جایگزین بدهی اوراق می‌گردد.

۱. منظور از خالص انتشار، تفاوت واگذاری و بازپرداخت اصل اوراق مالی است.

نمودار ۱۳. خالص انتشار اوراق بدهی



منبع: مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت و محاسبات تحقیق

۵. مسائل اساسی کشور و اقدامات مربوطه در لایحه بودجه ۱۴۰۳

قوانین بودجه جایگاه تصویب امور بلندمدت کشور و سیاست‌گذاری در عرصه‌های مختلف نیست؛ بلکه باید بر مبنای چارچوب مدون و بلندمدتی که در جهت بهبود مسائل اساسی کشور تصویب شده اقدامات کوتاه‌مدت لازم را در بودجه لحاظ نمود. قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در جایگاه آن چارچوب مدون و بلندمدت است که البته خود ممکن است با نارسایی‌هایی همراه باشد. به هر روی، در راستای حل چالش‌های اقتصادی باید هر یک از این چالش‌ها به‌دقت تبیین شده و در قانون بودجه اقداماتی صورت پذیرد که در وهله اول با مسیر بلندمدت حل این چالش‌ها مغایرتی نداشته باشد و در وهله دوم به تسهیل حل آن‌ها کمک نموده و با اقدامات کوتاه‌مدت، وصول به اهداف بلندمدت را میسر نماید. در ادامه برخی از مسائل اساسی اقتصاد ایران تشریح می‌گردد که تصمیمات بودجه‌ای را متأثر نموده و از این تصمیمات اثر می‌پذیرد.

۵-۱. ارتباط بودجه و برنامه

قوانین بودجه جایگاه تصویب امور بلندمدت کشور و سیاست‌گذاری در عرصه‌های مختلف نیست؛ بلکه باید بر مبنای چارچوب مدون و بلندمدتی که در جهت بهبود مسائل اساسی کشور تصویب شده و با توجه به منابع در دسترس اقدامات لازم را برای یک سال پیش رو تعیین و منابع لازم آن را در بودجه لحاظ نمود. قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در جایگاه چارچوب مدون و بلندمدت است که البته خود ممکن است با نارسایی‌های همراه باشد. از این رو یکی از مهمترین مباحثی که در ارزیابی هر لایحه بودجه باید مورد توجه قرار داد، رابطه بودجه با برنامه‌های پنج‌ساله است. بر اساس قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱)، کشور باید دارای برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی (توسعه) بوده و بودجه‌های سنواتی نیز باید تامین مالی کننده اجرای آن برنامه‌های پنج‌ساله باشند. چگونگی این تامین مالی بدین

شکل است که هر ساله دولت باید به تدوین «برنامه سالانه» که برشی یک ساله از برنامه های پنج ساله است، بپردازد و یکی از کارکردهای اصلی بودجه تامین مالی آن برنامه سالانه است.

متأسفانه رویه بودجه ریزی کشور در سالهای گذشته به گونه ای بوده است که اساساً امکان برقراری ارتباط روشن میان برنامه و بودجه و ارزیابی وجود ندارد. تاکنون در تدوین بودجه به جای نگاه خروجی محور و برنامه ای، رویکرد هزینه محور و دستگاهی حاکم بوده است و در نتیجه اولویت های سیاستی در کلان بودجه و حوزه های مختلف مشخص نیست. این سبک بودجه ریزی باعث شده تا اجرای برنامه های کشور (اعم از برنامه های توسعه) در بودجه های سالیانه قابل رصد ارزیابی و نظارت نباشد و در نتیجه آن بازدهی مخارج دولت به شدت کاهش یابد. به عبارت ساده تر مشخص نیست که منابع اختصاص داده شده به هر دستگاه برای پیشبرد چه برنامه هایی در سال آینده است و لذا در انتهای سال امکان ارزیابی و مطالبه پاسخگویی درباره عملکرد دستگاه وجود ندارد.

در راستای حل این مساله حرکت به سمت برنامه محور کردن بودجه گامی مشترک در روند بین المللی بودجه ریزی در کشورهای موفق است. در این الگو ابتدا اهداف روشن و مشخصی تحت عنوان برنامه (که نشأت گرفته از برنامه های توسعه هستند) برای دستگاه ها تعیین شده و در انتهای سال میزان پیشرفت برنامه و وصول به اهداف تعیین شده ارزیابی می شود. برنامه های تحولی دستگاه های اجرایی باید دارای سند پشتیبان و توضیحات مکفی برای جزئیات اجرای برنامه و اهداف و خروجی های قابل ارزیابی مورد انتظار در یک سال باشد تا در انتهای سال قابلیت ارزیابی عملکرد هر برنامه / دستگاه را سازمان برنامه و بودجه و کمیسیون تخصصی در مجلس شورای اسلامی فراهم کند. برای مثال در کشور فرانسه برای هر برنامه اصلی یک سند پشتیبان مفصل (۲۰ تا ۵۰ صفحه) در هنگام تدوین بودجه و یک سند ارزیابی عملکرد پس از اتمام سال مالی تنظیم می شود که توضیح دهنده موارد فوق است.

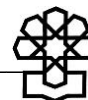
البته باید توجه داشت بخش مهمی از ارتباط برنامه و بودجه در گرو ظرفیت محدود بودجه برای تامین برنامه ها است و در این راستا لازم است منابع قابل برنامه ریزی بودجه مشخص شده و سپس با اولویت بندی به مهم ترین برنامه های دستگاه های اجرایی اختصاص یابد تا انضباط مالی دولت هم حفظ شود.

برنامه هفتم توسعه هم اکنون در شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام مجمع تشخیص مصلحت در دست بررسی است و به قانون تبدیل نشده است، همچنین به دلیل بار مالی و لزوم رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی درباره محورهای مهمی از مصوبات میان دولت و مجلس تفاهم حاصل نشده است. لذا در این برهه نمی توان درباره ارتباط بودجه و برنامه هفتم نظر دقیق و روشن داد و این ارزیابی تنها پس از تصویب برنامه هفتم و تبدیل آن به قانون امکان پذیر است.

۲-۵. سیاست های ارزی

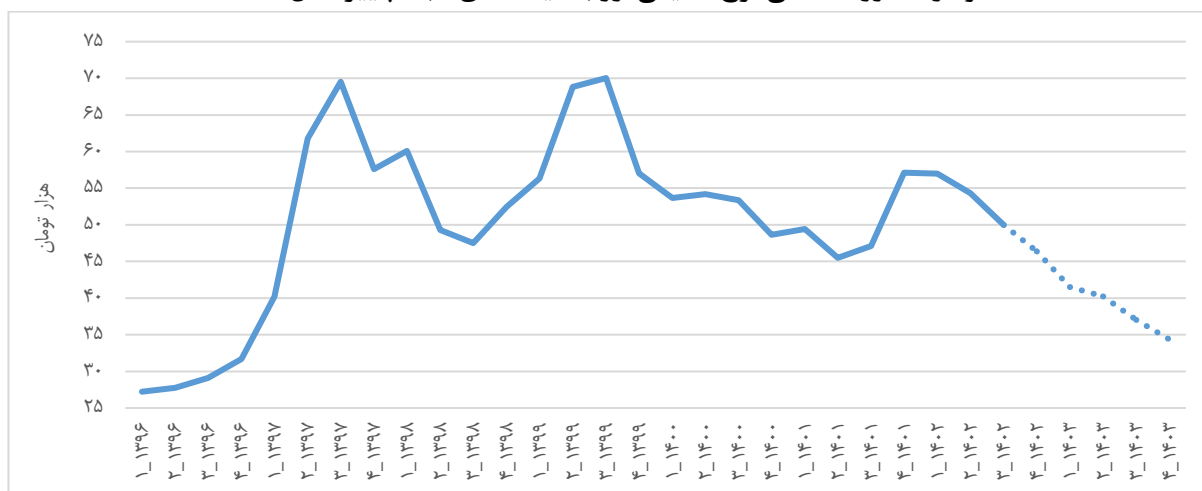
ناظر بر سیاست های ارزی در سال ۱۴۰۳، دو مسئله قابل ذکر است؛ اول، کاهش نرخ حقیقی ارز در صورت تثبیت نرخ اسمی ارز و دوم، نظام ارز چند نرخ و به طور خاص آثار بودجه ای و غیربودجه ای ارز ترجیحی ۲۸۵۰۰ تومانی.

کاهش نرخ حقیقی ارز. روند نرخ حقیقی ارز از زمستان ۱۴۰۲ تا زمستان ۱۴۰۳ در نمودار (۱۴) ترسیم شده است.



همانطور که ملاحظه می‌شود، در صورت ثابت ماندن نرخ غیررسمی ارز در سطح ۵۰ هزار تومان تا انتهای سال ۱۴۰۳ با فرض متوسط نرخ تورم نقطه به نقطه ۳۵ درصدی، نرخ ارز حقیقی به صورت مستمر کاهش خواهد یافت و به تبع آن قدرت رقابت پذیری و توان صادراتی کشور کاهش خواهد یافت.

نمودار ۱۴. روند فصلی نرخ حقیقی ارز به قیمت‌های ثابت پاییز سال ۱۴۰۲



منبع: محاسبات تحقیق و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نظام ارزی چند نرخ. در حال حاضر، در بازار رسمی ارز (حواله و اسکناس) هفت نرخ ارز وجود دارد: (۱) نرخ ترجیحی ارز ۴۲۰۰ تومانی مربوط به دارو و تجهیزات پزشکی، (۲) نرخ ترجیحی ارز ۲۸۵۰۰ تومانی (حواله)، (۳) نرخ حدود ۳۷۵۰۰ تومانی برای ارزهای صادرات پتروپالایشگاهی (حواله)، (۴) نرخ ۴۰۰۰۰ تومانی برای صادرات غیرپتروپالایشگاهی که ملزم به عرضه ارز در مرکز مبادله هستند (حواله)، (۵) متوسط وزنی نرخ ارز در مرکز مبادله حدود ۳۸۵۰۰ تومان (حواله)، (۶) نرخ ارز توافقی ارز معاملاتی بین صادرکننده و واردکننده در تأمین ارز به شکل «ارز اشخاص» در نرخ حاشیه بازار غیررسمی ارز و (۷) نرخ حدود ۴۲۵۰۰ تومانی (نرخ مورد ۵ ضرب در عدد ۱,۱) ارز اسکناس مرکز مبادله. نظر به تجربه نیم قرن گذشته در سیاست‌های ارزی، فساد و مشکلات اساسی در پی این تنوع در نرخ‌های ارز وجود دارد که در تعارض با بند (۱۹) سیاست‌های کلی «اقتصاد مقاومتی» ابلاغی مقام معظم رهبری است. فارغ از این مسئله، نرخ ارز ۴۲۰۰ تومانی، نرخ ارز ۲۸۵۰۰ تومانی و نرخ ارز ۳۷۵۰۰ تومانی صادرات پتروپالایشگاهی واجد آثار بودجه‌ای در سال ۱۴۰۳ است. مابه‌التفاوت ارز ۴۲۰۰ تومانی می‌بایست توسط دولت به بانک مرکزی پرداخت شود که در عمل پرداخت این مابه‌التفاوت صورت نگرفته و بر بانک مرکزی کشور تحمیل شده است. ارزهای حاصل از صادرات نفت، خالص صادرات گاز طبیعی، صادرات میعانات گازی و سه درصد فروش نفت خام برای مناطق محروم منابع تأمین ارز ۲۸۵۰۰ تومانی است. طبق گزارش بانک مرکزی میزان تأمین ارز ۲۸۵۰۰ تومانی تا ۲۰ آبان ۱۴۰۲ معادل ۱۲ میلیارد دلار بوده است. میزان تحقق درآمدهای ارزی از این محل در این بازه زمانی در سال ۱۴۰۲ با فرض نرخ ارز ۲۸۵۰۰ تومانی، حدود ۷ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود. فاصله معنادار تأمین ارز ۲۸۵۰۰ تومانی با میزان درآمد

وصولی حاصل از صادرات نفت و گاز سهم دولت بیانگر آن است که قریب به ۴,۵ میلیارد دلار از ارزشهای استفاده شده جهت تأمین ارز اقلام ۲۸۵۰۰ تومانی از محل دیگری مانند ارزشهای صندوق توسعه یا ذخایر ارزی بانک مرکزی کشور تأمین شده است. طبق آمارهای بانک مرکزی، در شش ماهه ۱۴۰۲، خالص ذخایر بانک مرکزی ۱۹۰ هزار میلیارد تومان کاهش داشته است که با فرض نرخ تسعیر ۲۸۵۰۰ تومانی، این میزان کاهش معادل ۶,۵ میلیارد دلار است. اگر چه ثبت خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی با پیچیدگی‌هایی همراه است، اما می‌توان این میزان کاهش ذخایر خارجی را به مسئله تأمین ارز واردات اقلام ۲۸۵۰۰ تومانی نسبت داد.

جمع‌بندی: در شرایطی که کشور نیاز مبرم به سرمایه‌گذاری و توسعه زیر ساخت‌ها و همچنین ذخایر ارزی جهت مقابله با شوک‌های احتمالی ارزی دارد، استفاده از منابع ارزی صندوق توسعه و ذخایر ارزی بانک مرکزی جهت تأمین ارزی رو به افزایش اقلام ۲۸۵۰۰ تومانی به معنای آسیب به رشد بلندمدت اقتصادی و در معرض جهش قرار دادن نرخ ارز است. به مانند چند دهه گذشته، تا زمانی که موتور اصلی کاهش ارزش پول ملی، یعنی ناترازی‌های کلان اقتصادی مانند کسری بودجه، متوقف نگردد، هر نوع تثبیت نرخ ارز با استفاده از دستور و ارزپاشی، محکوم به شکست به شکل جهش در نرخ ارز است. سیاست‌گذار مکلف به حفظ ارزش پولی ملی است، اما این تکلیف باید از مسیر اصلاحات اساسی اقتصادی دنبال شود و نه اقدامات کوتاه‌مدت و زودگذر مانند تثبیت نرخ اسمی ارز که مکرراً شکست آن تجربه شده است. سیاست‌گذار بین دو رویکرد کلی می‌بایست دست به انتخاب زند؛ تعدیل تدریجی نرخ‌های رسمی متنوع موجود با هدف شکل‌دهی به یک بازار رسمی بدون مداخله دستوری قیمتی و یا ادامه نرخ‌گذاری دستوری و به تبع آن جهش غیرقابل اجتناب این نرخ‌های دستوری در آینده. نظر به تبعات اقتصادی و حتی اجتماعی رویکرد دوم، انتخاب رویکرد اول به همراه اقدامات ذیل پیشنهاد می‌گردد.

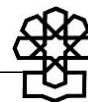
- کاهش تدریجی اقلام مشمول ارز ۲۸۵۰۰ تومانی؛
- تعدیل تدریجی نرخ ترجیحی ۲۸۵۰۰ تومانی؛
- ادامه حمایت از خانوار در قالب‌های ریالی و نه ارزی؛

۳-۵. ناترازی بانک‌ها

سال‌هاست که ناترازی بانک‌ها به عنوان یکی پیشران‌های ایجاد و تداوم بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان و گرفتار کردن اقتصاد ایران در دام رشد پایین اقتصادی مطرح می‌شود. بروز اصلی این ناترازی نیز در دو شاخص نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها (معیار اندازه گیری اعسار ترازنامه ای) و وضعیت اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی (معیار اندازه گیری اعسار نقدینگی) خواهد بود. در گزارش‌های متعددی که این مرکز در خصوص وضعیت بانک‌ها منتشر کرده است که حکایت از وضعیت بسیار بحرانی این دو شاخص در میان بسیاری از بانک‌های غیردولتی و دولتی دارد^۱. با عنایت به پیامدهای منفی تداوم این وضعیت و از سوی دیگر، اثرات جانبی حل این موضوع برای سایر بخش‌های اقتصاد کشور از طریق

۱. مراجعه کنید به گزارش‌های این مرکز با شماره مسلسل‌های زیر:

۱۹۰۳۷ -
۱۹۱۱۶ -
۱۷۳۱۳ -



بهبود وضعیت تامین مالی سبب شد تا دولت محترم در مواد ۸ و ۹ و ۱۰ لایحه برنامه هفتم به موضوع حل ناترازی بانکها در دو محور بهبود نسبت کفایت سرمایه (هدف گذاری کاهش سالانه ۲۰ درصدی ناترازی) و افزایش نقدشوندگی داراییها (تأدیه دیون دولت به بانکها) بپردازد و در گزارشها و اظهارنظرهای ارزیابی لایحه برنامه هفتم این مرکز، همواره از این مواد لایحه به عنوان نقاط قوت لایحه مزبور یاد شد. در طی رسیدگی به احکام برنامه در کمیسیون تلفیق و صحن علنی مجلس، مواد مزبور به نحو چشم‌گیری تقویت شد تا ضمن هماهنگی و انسجام با قوانین پایه حوزه بانکی نظیر قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، قابل اجرا بوده و بتواند نسبت به حل مسائل اصلی ناترازی بانکها اثربخش تر باشد. احکام مزبور برای حل ناترازی بانکهای غیردولتی و نقدشوندگی داراییهای آنها تدابیر مخصوص به خود اندیشیده که از جمله آنها می‌توان به الزام به افزایش سرمایه توسط سهامداران و در صورت خودداری سهامداران اعطای اختیار به بانک مرکزی مبنی بر برگزاری مجمع فوق‌العاده برای افزایش سرمایه و هم چنین اندیشیدن سازوکاری برای شفاف سازی و واگذاری داراییهای غیرنقد (اموال و سهام مازاد) اشاره کرد. در کنار موارد فوق با هدف بهبود نقدشوندگی بانکهای دولتی و خصوصی شده، حکم موضوع بند (ت) ماده (۱۰) مصوبه برنامه هفتم بخش دولتی را مکلف به اوراق بهادار سازی بدهی های حسابرسی شده خود به بانکها تا سقف ۲۵۰ هزار میلیارد تومان نمود و پرداخت سود اوراق مزبور به صورت نقدی را به دولت تکلیف کرد. در کنار این موضوع در جزء (۳) بند (الف) ماده (۸) مصوبه برنامه هفتم دولت را مکلف به تامین منابع لازم برای بهبود کفایت سرمایه بانکهای دولتی نمود. دو حکم اخیرالذکر سبب می‌شود تا تدبیری برای ناترازی بانکهای دولتی (در محور ناترازی دارایی-بدهی و ناترازی نقدینگی) نیز اندیشیده شده باشد. با این وجود و علی‌رغم اینکه در لایحه برنامه هفتم دولت نیز این موارد (کاهش سالانه ناترازی بانکها اعم از دولتی و غیردولتی و تأدیه دیون دولت به بانکها) وجود داشته است، لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ که لازم است اولین برش اجرای برنامه هفتم توسعه باشد، منابعی برای هیچ یک از تکالیف مزبور پیش‌بینی نکرده است. علی‌القاعده در صورت لزوم انطباق قانون بودجه با برنامه هفتم لازم بود دولت منابعی برای پرداخت سود کوپن اوراق مالی اسلامی تحویلی به بانکها حداقل معادل تقریبی ۱۰ هزار میلیارد تومان و مبلغی برای افزایش سرمایه بانکهای دولتی حداقل معادل ۲۵ هزار میلیارد تومان منابع بودجه پیش‌بینی می‌نمود. توضیح آنکه حساب سرمایه بانکهای دولتی در پایان شهریور ماه سال ۱۴۰۲ معادل ۱۳- هزار میلیارد تومان است و برای رسیدن به نسبت سرمایه به دارایی ۸ درصدی معادل ۲۴۱ همت افزایش سرمایه (با ارقام پایان شهریورماه سال جاری) نیاز است. در نظر گرفتن ۲۵ هزار میلیارد تومان منابع نقدی برای افزایش سرمایه بانکهای دولتی می‌توانست زمینه افزایش سرمایه نظارتی معادل دوبرابر رقم مزبور را در چهارچوب مقررات بانک مرکزی فراهم کند.

۴-۵. ناترازی انرژی

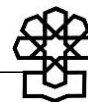
درحالی که در حال حاضر کشور با چالش جدی ناترازی رو به گسترش گاز طبیعی، برق و همچنین فرآورده‌های نفتی مواجه است، اما بررسی بندهای مرتبط با حوزه انرژی لایحه پیش‌رو رویکرد قابل توجهی جهت جلوگیری از ناترازی انرژی یا کاهش پیامدهای آن اتخاذ نکرده است. از این رو به نظر می‌آید احکام بخش انرژی با شرایط ویژه‌ای که در حال حاضر کشور با آن روبروست منطبق نمی‌باشد. از سوی دیگر باید قانون بودجه سنواتی به نحوی تهیه گردد که به

عنوان برشی یک‌ساله از قانون برنامه هفتم توسعه در کشور باشد. با توجه به مشکل جدی ناترازی انرژی در کشور، در برنامه هفتم پیشرفت، تمرکز قابل توجهی بر حوزه بهینه‌سازی انرژی شده، اما علی‌رغم این تاکید (چه در برنامه هفتم پیشرفت و چه در احکام مصوب بودجه ۱۴۰۲)، در لایحه بودجه ۱۴۰۳ جهت‌گیری مشخصی در این حوزه مشاهده نمی‌شود. به عنوان مثال در برنامه هفتم توسعه، به منظور تضمین بازپرداخت طرح‌های بهینه‌سازی انرژی توسط مردم، بخش خصوصی و بخش دولتی، بخشی از منابع حساب بهینه‌سازی از جمله یک درصد از سهم صادرات نفت و گاز و همچنین بخشی از سود شرکت‌های تابعه انرژی باید هر ساله در بودجه سنواتی تخصیص یابد، که این امر در لایحه ارائه شده مغفول مانده است. موارد دیگری مانند توسعه ذخیره‌سازی گاز طبیعی، ایجاد سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، رصد لحظه‌ای تولید و مصرف انرژی، افزایش سهم معاملات برق در بورس انرژی و صادرات برق توسط بخش خصوصی نیز قابل اشاره است. در سایر مواردی که در لایحه بودجه به آن پرداخته شده نیز احکام کلی و دارای ابهام در منابع و مصارف است، چرا که مدل جدید لایحه، مبتنی بر رسیدگی دو مرحله‌ای، این ابهام را ایجاد می‌کند که بخشی از موارد مغفول مانده در منابع و مصارف در مرحله دوم لایحه ارائه شود، اما تضمینی برای این امر وجود ندارد. فارغ از موارد ذکر شده، نظارت‌گریزی احکام لایحه از روند اجرای آن، رویکرد درآمد محوری بدون توجه به اقتضائات بخشی و ایجاد ذهنیت ناصحیح اداره کشور بدون نفت (اعلام میزان وابستگی بودجه به نفت بدون در نظر گرفتن منابع هدفمندی که عمدتاً از محل فراورده‌های نفتی و گازی تامین می‌شود) از جمله سایر نکاتی است که در لایحه ارائه شده توسط دولت می‌توان مورد اشاره قرار داد.

در بخش برق نیز قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق مهمترین مسائل صنعت برق را مورد توجه قرار داده است و انتظار می‌رود با اجرای صحیح این قانون بسیاری از مشکلات فعلی صنعت برق مرتفع شود. برخی مواد این قانون دولت را مکلف به پیش‌بینی مواردی در لوایح بودجه سنواتی کرده است. پیش‌بینی تقاضای سوخت مایع نیروگاه‌ها، پیش‌بینی ردیف بودجه‌ای مربوط به تعهدات دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تمام‌شده و تکلیفی فروش برق مصرفی و انشعاب، تهاتر بدهی سرمایه‌گذاران غیردولتی بخش برق با مطالبات از دولت، تخصیص منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مرتبط با صنعت برق و پیش‌بینی مبلغ سوخت مصرف نشده به تولیدکنندگان برق تجدیدپذیر از جمله این موارد است که در لایحه ارائه شده به آنها توجه نشده است.

۵-۵. مسائل اجتماعی و فرهنگی

هر چند بهبود وضعیت کلی اقتصاد و دسترسی به منابع مالی مناسب منجر به بهبود وضعیت آموزشی و بهداشتی خانوارها می‌شود و افراد تمایل دارند تا مخارج خود برای بهره‌مندی از این خدمات را افزایش دهند، اما با توجه به آثار جانبی مثبت آموزش و بهداشت، میزان هزینه افراد در این حوزه‌ها کمتر از بهینه اجتماعی خواهد بود و بنابراین دولت‌ها همواره وظیفه دارند تا نسبت به فراهم کردن آموزش و بهداشت مناسب اقدام کنند. در اغلب سال‌ها دولت‌ها نسبت به اهمیت ورود در این حوزه‌ها واقف بوده‌اند که این باعث شده تا روند برخی از شاخص‌های نشانگر وضعیت بهداشت و آموزش مطلوب باشد و به عنوان مثال در شرایطی که در دهه ۵۰ شمسی و قبل از انقلاب اسلامی نرخ باسوادی افراد



بالاتر از ۱۵ سال با ۳۶,۵ درصد به میزان ۳۰,۵ درصد پایین‌تر از متوسط جهانی بوده، این متغیر در دهه ۸۰ شمسی کاملاً به متوسط جهانی (بیش از ۸۰ درصد) رسیده است. در حوزه بهداشت و درمان هم بنابر گزارش فقر بهداشت و سلامت وزارت رفاه ۱۴۰۰، نرخ واکسیناسیون کودکان زیر یک سال در ایران بسیار بالاتر از متوسط جهانی بوده و در سال ۱۳۹۹ به ۹۹ درصد از جمعیت رسیده است.

اما در سال‌های اخیر محدودیت‌های بودجه‌ای دولت‌ها باعث شده تا کمیت و کیفیت خدمات این حوزه‌ها کاهش پیدا کند و به عنوان مثال سرانه مخارج دولت بر روی دانش‌آموزان در فاصله سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۹ با افت ۴۶ درصدی تقریباً به نصف تقلیل یافته است. در حوزه بهداشت و درمان هم بر اساس گزارش فقر بهداشت و سلامت وزارت رفاه ۱۴۰۰، روند کاهشی سهم پرداخت از جیب نسبت به کل هزینه‌های بهداشت و درمان متوقف شده و بیماران ایرانی با ۴۰ درصد در مقایسه با متوسط جهانی (کمتر از ۴ درصد) سهم بالایی از مخارج بهداشت و درمان را از جیب خودشان پرداخت می‌کنند.

همه این مشاهدات در حالی است که در سال‌های گذشته دولت‌ها اعداد بسیار سنگینی را صرف سیاست‌های حمایتی خود نظیر تخصیص مبلغ بسیار زیادی ارز ترجیحی از ابتدای سال ۱۳۹۷ و صرف سالانه چند ده میلیارد دلار یارانه انرژی کرده‌اند، اما این حمایت‌ها نه تنها در رسیدن به اهداف حمایتی کارآمد نبوده بلکه عمدتاً تبدیل به رانت گروه‌های محدودی شده، به نابرابری دامن زده و با تخریب محیط کسب و کار، رشد مناسب بخش‌های مختلف اقتصادی را با مخاطره روبرو کرده است. بنابراین همانطور که گفته شد نکته اساسی در حوزه وظایف دولت فراهم کردن فضای مناسب کسب‌وکار بدون دخالت‌های غیرضروری است تا بنگاه‌ها بتوانند به ثروت آفرینی بپردازند و از طریق مالیات ناشی از فعالیت‌های خود، وظایف دولت در حوزه فراهم نمودن زیرساخت‌های رشد اقتصادی، مقابله با فقر و نابرابری و ارائه آموزش و بهداشت و درمان باکیفیت را تامین مالی کنند.

در راستای توضیحات فوق تصریح این مطلب لازم است که دولت‌ها در سال‌های اخیر مبالغ بسیار زیادی را صرف اقسامی از یارانه نموده‌اند که اثر مثبتی بر حوزه‌های اجتماعی مانند آموزش و بهداشت نداشته است و در حال حاضر ادامه روند قبلی، نقش آفرینی دولت در این عرصه‌های اجتماعی را با اختلال جدی مواجه می‌سازد. به صورت خاص با تمرکز بر لایحه بودجه ۱۴۰۳ می‌توان اقدامات بودجه‌ای را در زمینه آموزش و پرورش، یارانه دارو، محرومیت‌زدایی و مقابله با آسیب‌های اجتماعی مورد سؤال قرار داد.

لزوم توجه بیشتر به حوزه آموزش و پرورش. آموزش و پرورش با وجود نقش مهم آن در پیشرفت کشور دچار مشکلات عدیده‌ای است. امروزه سرانه فضای آموزشی با وجود آنکه استاندارد آن ۸,۴ مترمربع است اما در میانگین کشوری ۵,۲۸ مترمربع می‌باشد و در استان‌هایی همچون سیستان و بلوچستان ۳,۸ مترمربع است. وجود بیش از ۹۱۱ هزار نفر بازمانده از تحصیل در مقاطع مختلف در سال تحصیلی ۱۴۰۱-۱۴۰۰ و در کنار آن ۲۷۹ هزار دانش‌آموز تارک از تحصیل نیز نشان دهنده شکاف‌هایی در عدالت آموزشی است. کمبود معلم نیز مسئله‌ای ریشه‌دار می‌باشد که در آغاز سال تحصیلی ۱۴۰۲-۱۴۰۳ موجب شد بیش از ۴۵ روز از سال تحصیلی در بسیاری از کلاس‌ها بدون معلم سپری شود. این همه در کنار آمارهایی که از وضعیت نمرات دانش‌آموزان منتشر می‌شود، نشان دهنده وضعیتی در آموزش و پرورش است که بایستی در اولویت کار دولت قرار گیرد. با این همه در لایحه بودجه ۱۴۰۳ احکام منسجمی برای آموزش و پرورش درج نشده و تنها به دو حکم

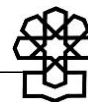
بسنده شده که یکی از آن‌ها نیز مجوز به‌کارگیری بازنشستگان است. حکم دیگر نیز که مؤید سهم آموزش و پرورش از ۰.۲۷ درصد از ۹ درصد مالیات بر ارزش افزوده است، نسبت به سال‌های پیش کاهش چشم‌گیری داشته به‌نوعی که در سال‌های گذشته این سهم حدود ۴۰ درصد بود اما امسال ۱۵ درصد از ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است.

این در حالی است که در برنامه هفتم پیشرفت که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، یک فصل مشخص (فصل نوزدهم) به مسائل آموزش و پرورش اختصاص یافته تا بخشی از مسائل این نهاد مهم حل شود. منابع مالی مورد نیاز این احکام طبیعتاً نیازمند برش‌هایی بودجه‌ای در لویح بودجه سنواتی است که در لایحه بودجه ۱۴۰۳ به عنوان نخستین سال آغاز اجرایی شدن برنامه، هیچ حکمی متناسب با این احکام دیده نمی‌شود! در این صورت عملاً نباید انتظار داشت احکام برنامه هفتم مرتبط با آموزش و پرورش در سال نخست برنامه اجرایی‌سازی شود.

لزوم کسب اطمینان از منابع کافی برای یارانه دارو. در خصوص یارانه دارو در لایحه سال ۱۴۰۳ رقم مشخصی تعیین نشده و از این حیث ابهام وجود دارد. ضمن اینکه در لایحه همچون قانون بودجه سال ۱۴۰۲، در خصوص سهم تجهیزات پزشکی نیز تعیین تکلیف نشده است. عدم تعیین سهم مشخص برای یارانه مربوط به اصلاح نرخ ارز ترجیحی دارو و همچنین عدم اشاره به تجهیزات پزشکی از مهمترین ایرادات وارده بر لایحه بشمار می‌رود و بیم آن می‌رود که همچون سال گذشته سهم سلامت از این اعتبارات با آنچه برآورد می‌شود اختلاف زیادی داشته باشد که طبیعتاً منجر به افزایش پرداخت از جیب مردم و عدم بهره‌مندی ایشان از کالاها و خدمات مربوط خواهد شد.

لزوم توجه بیشتر به محرومیت زدایی بر اساس برنامه هفتم توسعه. بودجه به عنوان مهم‌ترین سند مالی دولت‌ها، بیشترین نقش را در توسعه عدالت‌گرایانه در گستره سرزمینی داشته و چنانچه عدالت منطقه‌ای در قانون بودجه لحاظ گردد و منابع مالی به نحوی عادلانه توزیع گردند، می‌توان امید داشت که مخاطرات ناشی از عدم تعادل منطقه‌ای نیز کاهش یابد. آمارها و اطلاعات مختلف نشان می‌دهد گسترش فقر، عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه نامتوازن از مسائل اصلی جامعه در سال‌های اخیر هستند. لایحه بودجه ۱۴۰۳، اولین سند قانونی در راستای پیشبرد برنامه هفتم توسعه است، برنامه‌ای که حداقل در ۲۳ ماده و تبصره‌ی آن بر محرومیت‌زدایی و التفات به مناطق محروم تأکید شده است، با این حال در مرحله اول لایحه‌ی بودجه، جایگاه مناطق محروم چه از حیث اشتغال‌زایی و چه از حیث اعتبارات عمرانی چندان مشخص نیست. عدم تفکیک بودجه‌های مناطق محروم از سایر مناطق از چالش‌های دیگر بودجه در این بخش در سال‌های اخیر بوده است که در لایحه بودجه ۱۴۰۳ همچنان این نقیصه پابرجاست.

لزوم توجه بیشتر به آسیب‌های اجتماعی بر اساس برنامه هفتم توسعه. بررسی‌ها و آمار نشان می‌دهند که آسیب‌های اجتماعی روندی افزایشی دارد. همین امر باعث شده است که مسئولان و متولیان امر، پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی را در ردیف مسائل محوری برنامه هفتم توسعه قرار دهند. بررسی گزارش عملکرد دستگاه‌های متولی آسیب‌های اجتماعی حاکی از آن است که اعتبارات در این حوزه ناکافی بوده و در عین حال همچنان با تخصیص حداقلی مواجه بوده‌اند که این امر باعث شده است کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی به عنوان یکی از مهمترین مسایل اولویت‌دار کشور به میزان مطلوب پیش نرفته و همچنان میزان اثربخشی و کارآمدی برنامه‌های مقابله با آسیب‌های اجتماعی ضعیف ارزیابی می‌شود.



جمع‌بندی

سقف منابع-مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، ۱۸ درصد رشد داشته و بالغ بر ۲۴۶۲ هزار میلیارد تومان است. در سمت منابع، سهم درآمدهای مالیاتی افزایش یافته و منابع نفتی با رویکرد واقعی‌سازی برآورد منابع، اندکی کاهش داشته است. خالص انتشار اوراق نیز تنها کمتر از ۱ درصد از منابع عمومی را تشکیل می‌دهد. در سمت مصارف، اعتبارات هزینه‌ای ۱۹ درصد رشد داشته است. ۱۸ درصد افزایش برای حقوق و دستمزد و ۲۰ درصد افزایش برای حقوق بازنشستگان در نظر گرفته شده است. اعتبارات عمرانی رشدی را در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۲ تجربه نکرده است. ۷۳ درصد از مصارف عمومی متعلق به اعتبارات هزینه‌ای بوده و حقوق و دستمزد و اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی مجموعاً حدود ۸۸ درصد از اعتبارات هزینه‌ای را تشکیل می‌دهد. نتیجتاً در لایحه بودجه ۱۴۰۳ به افزایش حداقلی موارد ضروری مانند حقوق و دستمزد اکتفا شده است.

از یک طرف چالش کنترل کسری بودجه و تورم دولت را در مضیقه قرار می‌دهد و از طرف دیگر با توجه به شرایط اقتصاد کلان و نیازهای قابل توجه از حیث سرمایه‌گذاری و ارائه کالاها و خدمات عمومی در عرصه‌هایی مانند آموزش و پرورش و بهداشت و درمان، دولت وظایف مهمی را بر عهده دارد که رسیدگی به آن‌ها نیازمند صرف حجم قابل توجهی از منابع است. در این شرایط تنها مسیر مناسب برای تحقق توأمان هر دو دغدغه، تلاش برای افزایش منابع مناسب و بهبود وضعیت کالاها و خدمات عمومی است.

به نظر می‌رسد با توجه تورم‌های بالای چند سال اخیر و نتایج اقتصاد کلان مرتبط با آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ دغدغه‌های مرتبط با کنترل کسری بودجه پررنگ‌تر از دغدغه‌های مرتبط با پوشش وظایف دولت نظیر ارائه کالاها و خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری بوده است. یکی از نقاط قوت لایحه بودجه ۱۴۰۳ تلاش در جهت کنترل کسری بودجه و همچنین رویکرد دولت در برآورد دقیق‌تر منابع و جلوگیری از بیش‌برآوردی منابع است.

در عین حال نقطه ضعف آن، عدم در نظر گرفتن تدابیر لازم برای بسط منابع و استفاده بیشتر از منابعی مانند مولدسازی دارایی‌های دولت است. در همین راستا در سمت مصارف نیز، علی‌رغم احکام برنامه هفتم توسعه، توسعه و بهبود خاصی در زمینه‌های مهمی مانند آموزش و پرورش دیده نمی‌شود.

البته در سمت مصارف فقدان اطلاعات لازم و نامشخص بودن اولویت‌های دولت و اعتبارات مربوطه، امکان تحلیل برنامه‌های دولت در سال ۱۴۰۳ را سلب می‌نماید. با توجه به اینکه بر اساس «قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، لایحه بودجه در دو بخش به مجلس ارائه می‌شود، جداول تفصیلی در بخش دوم ارائه خواهد شد اما مطابق با قانون مذکور آنچه توسط دولت ارائه شده باید اطلاعات بیشتری را شامل می‌شد و از این حیث لایحه بودجه ۱۴۰۳ فاقد اطلاعات و شفافیت کافی است. در این زمینه، یکی از مهم‌ترین موارد ناشفاف، منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها است. در لایحه صرفاً سرجمع منابع و مصارف هدفمندی اعلام شده و جزئیات آن مشخص نیست. با توجه به احتمال عدم تحقق جدی منابع هدفمندی و کم‌برآوردی مصارف، ارائه فروض و جزئیات آن بیش از پیش ضرورت می‌یابد.

از دیگر نقاط ضعف مهم لایحه بودجه تداوم روند معیوب گذشته در رابطه با یارانه‌های انرژی علی‌رغم تشدید

ناترازی انرژی و تصویب احکام مهم اصلاحی در برنامه هفتم توسعه و همچنین تثبیت نرخ ارز کالاهای اساسی که زمینه ساز سیاست های شوک درمانی در سال های آینده است.

در نهایت، لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به سال‌های گذشته دارای نقاط قوتی نظیر برآورد دقیق‌تر منابع عمومی و بهبود تراز عملیاتی است، با این حال به دلیل کسری قابل توجه منابع و مصارف هدفمندی سازی یارانه ها که عمده مصارف آن غیرقابل اجتناب است و همچنین مشخص نبودن ارتباط لایحه بودجه با برنامه هفتم در حوزه هایی مانند تادیه بدهی های دولت، سرمایه گذاری برای رشد اقتصادی و رفع ناترازی های مهم مانند ناترازی بانکی، انرژی و... پیشنهاد می‌شود تایید کلیات منوط به تعیین تکلیف این موارد گردد.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir