

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱. کلیات بودجه

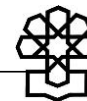
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفاتر: مطالعات بخش عمومی
مطالعات اقتصادی

دوره یازدهم - سال دوم
شماره ثبت: ۷۱۵
شماره چاپ:
تاریخ چاپ:
کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۹۲۳
دی‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱
۸	۲. کسری بودجه
۹	۳. محورهای اساسی لایحه بودجه ۱۴۰۱
۱۰	۳-۱. سرمایه‌گذاری دولت
۱۱	۳-۲. اعتبارات هزینه‌ای
۱۱	۳-۳. درآمدهای مالیاتی
۱۳	۳-۴. کسری تراز عملیاتی
۱۴	۳-۵. وابستگی بودجه به نفت
۱۵	۴. نقش اوراق بدهی در تأمین مالی
۱۷	۵. لایحه بودجه ۱۴۰۱ و قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه
۱۹	۶. ضرورت اصلاح در شیوه مدیریت بخش عمومی در راستای اصلاح ساختار بودجه
۲۱	۷. برآورد مسیر بلندمدت متغیرهای اقتصادی متأثر از لایحه بودجه ۱۴۰۱
۲۶	۸. لزوم تدوین بسته جامع برای مهار تورم هم‌زمان با مدیریت حجم کسری بودجه
۲۹	جمع‌بندی



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱. کلیات بودجه

چکیده

در سال ۱۴۰۰ با نظر مجلس شورای اسلامی قانون بودجه دو سقفی تدوین گردید. در سقف دوم قانون بودجه سال ۱۴۰۰ از محل منابع حاصل از صادرات نفت مازاد بر رقم سقف اول و فروش اموال و دارایی‌های مازاد دولت مخارجی برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، همسان‌سازی در صندوق تأمین اجتماعی و دیگر صندوق‌ها و بازپرداخت بدهی‌های دولت به نیروهای مسلح پیش‌بینی شد. اما مطابق با آخرین اطلاعات در دسترس از عملکرد بودجه در سال ۱۴۰۰ و احتمال ضعیف عملکرد بیش از سقف اول، به‌نظر می‌رسد مبنای صحیح مقایسه لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، سقف اول قانون بودجه سال ۱۴۰۰ است.

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه در سال ۱۴۰۰ حدود ۹۶ درصد رشد کرده است. دلیل مهم این رشد، پیش‌بینی عدم تحقق بخشی از منابع بودجه سال ۱۴۰۰ در سقف اول است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ سرفصل درآمدها به‌عنوان منبع پایدار تأمین مالی دولت، نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۰ حدود ۶۶ درصد رشد کرده است. این رشد قابل توجه می‌تواند حاکی از بیش‌برآوردی رقم درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ باشد.

منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (صادرات نفت و فروش اموال) نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ (که خود با بیش‌برآوردی بسیار زیادی همراه بود) حدود ۵۸۰ درصد رشد داشته است. این افزایش قابل توجه، از محل تغییر نرخ تسعیر ارز حاصل از صادرات نفت به دلیل حذف ارز ترجیحی و همچنین به دلیل انتقال منابع حاصل از فروش خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها از تبصره «۱۴» به سرجمع منابع حاصل از نفت (حدود ۷۰ هزار میلیارد تومان) حاصل شده است.

از سوی دیگر، مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۱ نسبت به مصوب سقف اول سال ۱۴۰۰، ۴۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۶۸ درصد افزایش یافته است. رشد مخارج هزینه‌ای در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۶۰ درصد بود که در لایحه بودجه ۱۴۰۱ به ۳۸ درصد تنزل یافته است. مهم‌ترین دلیل این امر را می‌توان کنترل رشد حقوق و دستمزد کارکنان دانست.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ۴ درصد افزایش یافته و به ۱۸ درصد رسیده که گام مهمی در راستای تقویت سرمایه‌گذاری

عمومی و تغییر روند کاهشی اخیر از سال ۱۳۹۶ است.

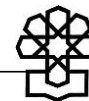
نسبت کسری تراز عملیاتی از بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (معادل ۳۰۰ هزار میلیارد تومان) نسبت به بودجه سال‌های گذشته کاهش یافته است. البته به دلیل بیش‌برآوردی در بخش مالیات پیش‌بینی می‌شود طی سال کسری تراز عملیاتی افزایش یابد. همچنین کسری احتمالی تأمین نشده از مجموع منابع عمومی دولت در قانون بودجه ۱۴۰۰ حدود ۳۰ درصد است در حالی که این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۱۱ درصد خواهد بود.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ گام‌هایی مثبت در راستای اجرای قانون «برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه» برداشته شده است هرچند هنوز بخش‌های مهمی از آن نیازمند اقدام عملی دولت است. از جمله تکالیف قانون مذکور در لایحه چنانکه باید مورد توجه قرار نگرفته، استقرار کامل نظام پرداخت به ذی‌نفع نهایی، الزام دستگاه‌ها به ثبت معاملات در سامانه تدارکات الکترونیک دولت و ارائه فهرست و میزان معافیت‌های مالیاتی، گمرکی و بیمه‌ای است.

تحلیل‌های کمی مبتنی بر مدل‌های اقتصاد کلان نشان می‌دهد گام‌های مثبت لایحه بودجه ۱۴۰۱ در راستای کاهش کسری بودجه و افزایش سرمایه‌گذاری دولت، منجر به تغییر مسیر بلندمدت متغیرهای اقتصاد کلان نظیر تورم، تولید و سرمایه‌گذاری شده است.

با تغییر رویکرد لایحه ۱۴۰۱ و تداوم آن در سال‌های آتی نرخ تورم تا میزان قابل توجهی در افق چهار سال آینده می‌تواند کاهش یابد. سرمایه‌گذاری کل و تولید غیرنفتی نیز در یک روند رو به رشد بلندمدت، بالاتر از سطح قابل انتظار با رویه بودجه سال ۱۴۰۰ قرار خواهد گرفت که البته در صورت اصلاح مثبت لایحه بودجه ۱۴۰۱ این روند قابل بهبود نیز می‌باشد.

از جمله ناترازی‌های اقتصادی که هریک استعداد پولی شدن (خلق پول به‌منظور پوشش ناترازی) داشته و می‌توانند منجر به رشد بالاتر نقدینگی در مقایسه با رشد بخش حقیقی اقتصاد و زمینه‌ساز ایجاد تورم شوند، می‌توان به کسری بودجه دولت، ناترازی نظام بانکی، ناترازی بنگاه‌های دارای اهمیت سیستمی یا وابسته به بانک‌ها اشاره کرد. باید توجه کرد که کاهش پایدار نرخ تورم میان‌مدت و بلندمدت اقتصاد، مستلزم کنترل تمامی ناترازی‌های پیش‌گفته است و کنترل کسری بودجه به‌تنهایی کافی نیست. لذا پس از کنترل نسبی کسری بودجه ۱۴۰۱ در لایحه تقدیمی، یکی از مهم‌ترین فوریت‌های اقتصاد ایران در سال ۱۴۰۱، اقدام فعال به‌منظور سامان‌دهی نظارت بانکی و اصلاح چارچوب سیاست‌های پولی خواهد بود.



بودجه مهم‌ترین سند حکمرانی مالی بخش عمومی کشور در سال است. بودجه یک سند خط‌مشی مرکزی حاکمیت است که نشان می‌دهد دولت چگونه اهداف سالیانه خود را اولویت‌بندی می‌کند. این سند سهم هر قسمت از منابع و مصارف را با توجه به اولویت و اهمیت همچنین مأموریت‌های مشخص شده برای هر حوزه مشخص می‌کند. تخمین میزان اعتبار و شرایط آن در تقسیم منابع محدود کشور به بخش‌های مختلف نظیر سلامت، آموزش، فرهنگ، دفاع و دیگر موضوعات مختلف در بودجه سالیانه کشور باید مشخص شود. البته در زمان تدوین سند بودجه چارچوب‌های کلی که برآیند تصمیمات اتخاذ شده در رابطه با شیوه حکمرانی در بخش عمومی است محدودیت‌های بسیار مهمی را به سند بودجه سالیانه تحمیل می‌کند. به عبارت روشن‌تر فرایند بودجه‌ریزی مختص سند بودجه نبوده و تصمیمات اتخاذ شده و عملکرد کلی اقتصاد کشور در طول سالیان گذشته مانند موارد زیر اثرات قابل توجهی بر فرایند بودجه‌ریزی خواهد داشت.

- وضعیت درآمد سرانه کشور که نشان‌دهنده برآیند رشد و رکودهای انباشت شده از سال‌های قبل در اقتصاد کشور است (وضعیت کلی رفاه اقتصادی)،
- روش‌های ایجاد درآمد پایدار و سهم هر بخش در آن (قوانین دائمی در حوزه مالیات و گمرک که در آن نرخ، نوع، میزان معافیت‌ها و شیوه اخذ مالیات مشخص شده و همچنین مجموعه زیرساخت‌ها و توان عملیاتی ایجاد شده در این حوزه، قوانین و زیرساخت‌های مربوط به شیوه اعمال مالکیت دولت در اموال و دارایی‌های بخش عمومی و...)،
- ساختار طراحی شده جهت ارائه خدمات در بخش عمومی (به‌عنوان مثال انتخاب دستگاه‌های متولی، انتخاب شیوه ارائه خدمات به صورت مستقیم توسط دولت یا خرید خدمت، شیوه نقش‌آفرینی بیمه‌ها در ارائه خدمات سلامت و... که در قوانین و اسناد بالادستی تعیین‌کننده نحوه فعالیت بخش عمومی در حوزه سلامت، آموزش و پرورش، دفاع و امنیت و... مشخص شده‌اند)،
- شیوه و میزان استخدام کارکنان بخش عمومی و سازوکار جبران خدمات آنها (قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین خاص حوزه‌های مختلف)،
- شیوه طراحی نظام بازنشستگی پایدار و کارآمد که در قوانین و مقررات مربوط به سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح تبلور می‌یابد،
- سازوکار خریدهای دولتی و برگزاری مناقصه یا مزایده و پیشبرد آن در سامانه تدارکات الکترونیک دولت.

در سال‌های اخیر و پس از اعمال تحریم‌های ظالمانه ایالات متحده آمریکا، چالش اصلی بودجه دولت با توجه به قیود ذکر شده در بخش قبل نحوه تأمین مالی مخارج عمومی برای اجرای وظایف خود

بوده است. مشخصاً عدم پیشبرد اصلاح ساختاری در شیوه مدیریت بخش عمومی و ایجاد منابع پایدار درآمدی باعث شده است تا پوشش شکاف منابع و مصارف عمومی هر سال نسبت به سال گذشته امری دشوارتر گردد. رویکرد بودجه عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ پوشش این شکاف از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی و پایه پولی بانک مرکزی بوده است و در عمل تحول خاصی در حوزه مالیات‌ستانی و یا درآمدزایی از دارایی‌های دولتی رخ نداده است. این مسئله باعث شد تا علاوه بر اینکه سیاست‌های مالی دولت نقش لازم خود را در اقتصاد ایفا نکرد، آسیب‌هایی از محل مشکلات بودجه عمومی به فضای اقتصادی کشور نیز وارد شود.

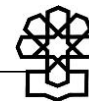
در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز مسئله پوشش کسری منابع و مصارف عمومی همچنان برقرار است با این تفاوت که به‌نظر می‌رسد رویکرد این لایحه تا اندازه قابل توجهی نسبت به سال‌های اخیر در پارامترهایی که امکان تصمیم‌گیری در رابطه با آنها در قالب سند بودجه وجود دارد تغییر کرده است. در لایحه بودجه ۱۴۰۱ ضمن مدیریت مصارف عمومی و افزایش سهم سرمایه‌گذاری دولت، برای بهبود کیفیت منابع عمومی نیز گام‌هایی برداشته شده است. اما تحقق اصلاحات اساسی منوط به برنامه‌ریزی و اعمال اصلاحات در شیوه حکمرانی در بخش عمومی است که لازم است این موضوع به‌صورت جدی به‌منظور افزایش بهره‌وری و کارایی خدمات در بخش عمومی، کمک به افزایش سرمایه‌گذاری و بهره‌وری اقتصاد (تحقق رشد اقتصادی) و همچنین ایجاد درآمد پایدار دنبال شود.

علاوه بر موارد مذکور بودجه ابزار اولیه برای اجرای سیاست‌های مالی و در نتیجه تأثیرگذاری بر اقتصاد به‌عنوان یک کل است از این منظر روشن است که در صورت بهبود وضعیت مالی دولت در ادامه راه در راستای افزایش نقش دولت در ایجاد رشد اقتصادی حضور بهره‌ور و هدفمند دولت در اقتصاد به‌خصوص در سرمایه‌گذاری پررنگ‌تر شود.

به‌صورت کلی با توجه به محدودیت‌های گسترده ناظر به بودجه‌ریزی در سال ۱۴۰۱ کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به‌عنوان اولین بودجه دولت جدید قابل قبول است. اما لازم است دولت به‌منظور اصلاح اساسی شیوه حکمرانی بخش عمومی اقدامات گسترده و هماهنگی را در حوزه وزارت اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی دنبال نماید.

۱. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ بودجه کل کشور به میزان ۳۶۳۱ هزار میلیارد تومان تعیین شده است. نزدیک به ۶۰ درصد بودجه کل کشور مربوط به گردش مالی شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست که نسبت به رقم پیش‌بینی شده برای سال گذشته (۱۵۷۱ هزار میلیارد تومان) حدود ۴۱ درصد افزایش یافته



است. حدود ۴۰ درصد رقم بودجه کل کشور نیز مربوط به بودجه عمومی دولت است. که در صورت مقایسه با سقف اول قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۴۶ درصد افزایش یافته است. تصویر کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در شکل ۱ نمایش داده شده است.

(ارقام به هزار میلیارد تومان)

شکل ۱. ارقام کلان بودجه کل کشور



مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱

همان‌طور که در شکل ۱ نیز مشاهده می‌شود کسری تراز عملیاتی در سال ۱۴۰۱ حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان است که از محل مازاد تراز سرمایه‌ای و مالی پوشش داده شده است. به‌عبارت دیگر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نیز مطابق با رویه گذشته بخش قابل توجهی از اعتبارات هزینه‌ای از محل فروش دارایی و استقراض تأمین شده است.

در سال ۱۴۰۰ با نظر مجلس شورای اسلامی قانون بودجه دو سقفی تدوین گردید. در سقف دوم قانون بودجه سال ۱۴۰۰ از محل منابع حاصل از صادرات نفت مازاد بر رقم سقف اول و فروش اموال و دارایی‌های مازاد دولت مخارجی برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در صندوق تأمین اجتماعی و دیگر صندوق‌ها و بازپرداخت بدهی‌های دولت به نیروهای مسلح پیش‌بینی شد. از آنجایی که مطابق با آخرین اطلاعات در دسترس در هفت‌ونیم ماهه سال ۱۴۰۰ منابع حاصل از صادرات نفت در سقف اول نیز تحقق نیافته است، لذا مخارج مربوط به آن در سقف دوم نیز قابلیت تحقق ندارند. همچنین با توجه به اینکه حکم بازپرداخت بدهی‌های دولت به نیروهای مسلح از محل تحویل نفت در سال ۱۴۰۱ نیز خارج از سقف بودجه قرار دارد، این بخش از سقف دوم نیز از مبنای مقایسه خارج خواهد شد. با توجه به نکات طرح شده و پیش‌بینی عملکرد منابع و مصارف بودجه

عمومی در سال ۱۴۰۰ که در ادامه بیان خواهد شد، به نظر می‌رسد مبنای صحیح مقایسه لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، سقف اول قانون بودجه سال ۱۴۰۰ است.

همان‌طور که در جدول ۱ نیز قابل مشاهده است، منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه در سال ۱۴۰۰ حدود ۹۶ درصد رشد کرده است. دلیل مهم این رشد پیش‌بینی عدم تحقق بخشی از منابع بودجه سال ۱۴۰۰ در سقف اول است. مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ سرفصل درآمدها به‌عنوان منبع پایدار تأمین مالی دولت، نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۰ حدود ۶۶ درصد رشد کرده است. این رشد قابل توجه حاکی از بیش‌برآوردی رقم درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ است. منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (صادرات نفت و فروش اموال) نسبت به سقف اول مصوب قانون بودجه ۱۴۰۰ حدود ۸۰ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۵۸۰ درصد رشد داشته است. این افزایش قابل توجه، از محل تغییر نرخ تسعیر درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت به دلیل حذف ارز ترجیحی و انتقال منابع حاصل از فروش خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها از تبصره «۱۴» به سرجمع منابع حاصل از نفت (حدود ۷۰ هزار میلیارد تومان) قابل توضیح است. در صورت کسر منابع حاصل از میعانات گازی رشد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سقف اول قانون سال ۱۴۰۰ حدود ۵۰ درصد خواهد بود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض و فروش سهام شرکت‌های دولتی) نیز نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۰، ۲۶ درصد رشد کرده است.

جدول ۱. منابع عمومی لایحه بودجه ۱۴۰۰ و میزان رشد آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹

(هزار میلیارد ریال)

منابع	قانون بودجه سال ۱۴۰۰		پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۰	لایحه بودجه ۱۴۰۱	رشد نسبت به قانون به ۱۴۰۰ (%)	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد (%)
	سقف اول	سقف دوم				
درآمدها	۴۴۸	۴۵۵	۳۹۹	۶۶۴	۴۸	۶۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۲۵	۳۹۵	۶۰	۴۰۸	۸۱	۵۸۰
واگذاری دارایی‌های مالی	۲۶۴	۴۲۷	۲۳۸	۲۹۹	۱۳	۲۶
جمع منابع عمومی دولت	۹۳۷	۱۲۷۸	۶۹۷	۱۳۷۲	۴۶	۹۶

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱ و محاسبات تحقیق.

مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۱ نسبت به مصوب سقف اول سال ۱۴۰۰، ۴۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۶۸ درصد افزایش یافته است. سرفصل هزینه‌های دولت با رشد ۳۸



درصدی نسبت به سقف اول قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به ۹۶۵ هزار میلیارد تومان رسیده است. همچنین با توجه به افزایش میزان انتشار اوراق در سال‌های اخیر، اعتبار اختصاص یافته به بازپرداخت تعهدات دولت (که بخش عمده آن بازپرداخت اوراق سررسید شده است) با رشد ۸۷ درصدی همراه بوده است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که از آن به عنوان اعتبارات عمرانی نیز یاد می‌شود ۲۱۵ درصد افزایش داشته است که گامی مثبت جهت افزایش سرمایه‌گذاری دولت به حساب می‌آید.

جدول ۲. مصارف عمومی لایحه بودجه ۱۴۰۰ و میزان رشد آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹

(هزار میلیارد ریال)

منابع	قانون بودجه سال ۱۴۰۰		پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۰	رشد نسبت به قانون (%)	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد (%)
	سقف اول	سقف دوم			
هزینه‌ها	۶۹۹	۹۱۹	۶۵۴	۳۸	۴۷
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۴۶	۱۷۶	۸۰	۷۳	۲۱۵
تملك دارایی‌های مالی	۹۲	۱۸۲	۸۳	۶۸	۸۷
جمع مصارف عمومی دولت	۹۳۷	۱۲۷۸	۸۱۷	۴۶	۶۸

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱ و محاسبات تحقیق.

با رشد ۳۸ درصدی هزینه‌های عمومی دولت نسبت به سال گذشته رقم ۲۵۱ هزار میلیارد تومان به مصارف هزینه‌ای بودجه اضافه شده است. مهم‌ترین ارقام افزایش هزینه‌ها در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳. مصارف هزینه‌ای بودجه

(هزار میلیارد تومان)

میزان اعتبار	موضوع مصرف
۱۲	جمعیت و تعالی خانواده
۲۵	رتبه‌بندی معلمان
۷۶	صندوق‌های بازنشستگی
۱۷	صندوق پیشرفت و عدالت
۴۵	افزایش پرداختی حقوق ^۱
۱۳	تأمین آب، آبرسانی اضطراری به شهرها و روستاها
۱۸۸	جمع

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱.

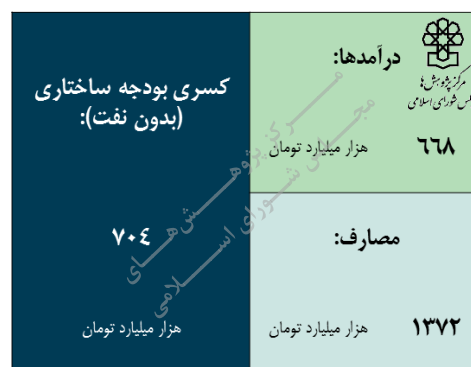
۱. با فرض مجموع ۴۵۰ هزار میلیارد تومان هزینه‌های حقوق و دستمزد در سال ۱۴۰۰ و افزایش متوسط ۱۰ درصد

۲. کسری بودجه

کسری بودجه ساختاری که نمایش‌دهنده میزان تأمین مالی دولت از منابع غیرپایدار (نظیر استقراض و فروش دارایی) است در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در حدود ۷۰۰ هزار میلیارد تومان است. نحوه پوشش این کسری به شرح جدول ۴ است:

جدول ۴. کسری بودجه ساختاری (بدون نفت) بودجه و نحوه پوشش آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

منابع حاصل از نفت، میعانات، خالص صادرات گاز و پتروشیمی *	۳۸۲ هزار میلیارد تومان
کاهش ۲۰ درصدی سهم صندوق توسعه ملی	۱۳۷ هزار میلیارد تومان
اوراق مالی اسلامی	۹۸ هزار میلیارد تومان
واگذاری شرکت‌ها	۷۱ هزار میلیارد تومان
فروش اموال	۲۶ هزار میلیارد تومان



مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱

همان‌طور که مشاهده می‌شود کسری ساختاری بودجه دولت از محل منابع حاصل از نفت و گاز و میعانات، فروش اموال دولتی، برداشت از صندوق توسعه ملی و اوراق مالی اسلامی پوشش داده شده است.^۱ تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد که بخشی از منابع پیش‌بینی شده توسط دولت طی سال محقق نخواهد شد و به این دلیل دولت در طول سال با کسری احتمالی تأمین نشده مواجه خواهد شد. این کسری تأمین نشده که علت آن بیش‌برآوردی منابع عمومی دولت است در طول سال از محل عدم تخصیص بخشی از مصارف عمومی و بعضاً از محل مجوزهای خارج از سقف بودجه برای افزایش منابع (مجوزهای شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹) تأمین خواهد شد.

۱. ۱۰ هزار میلیارد تومان از اوراق مذکور در سقف بودجه منعکس نشده و در واقع بودجه با ۸۸ هزار میلیارد تومان اوراق تراز شده است اما مجوز انتشار ۱۰ هزار میلیارد تومان اوراق مازاد جهت بازپرداخت اوراق سال‌های قبل نیز در تبصره‌های بودجه گرفته شده است.



مطابق با ارزیابی کارشناسی، کسری احتمالی تأمین نشده سقف اول قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۲۹۰ هزار میلیارد تومان بود که بخش اصلی آن به دلیل بیش برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت و خالص گاز و واگذاری شرکتها و فروش اموال دولتی ایجاد شده بود. جزئیات این محاسبات در جدول ۵ ارائه شده است.

جدول ۵. کسری احتمالی تأمین نشده

براساس برآورد از میزان تحقق منابع بودجه در سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

کسری احتمالی تأمین نشده در سال ۱۴۰۰	انتشار اوراق مالی اسلامی (تحقق کامل)	واگذاری شرکتها و فروش اموال (تحقق ۱۸ درصدی)	درآمدهای قابل تحقق (تحقق ۸۹ درصدی)	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز* (با احتساب سهم ۱۸ درصد صندوق و تحقق ۴۰ درصدی)	مجموع مصارف قانون بودجه ۱۴۰۰ ۹۳۷
۲۹۰	۱۳۲	۲۲	۳۹۹	۹۴	
کسری احتمالی تأمین نشده در سال ۱۴۰۱	انتشار اوراق مالی اسلامی (تحقق کامل)	واگذاری شرکتها و فروش اموال (تحقق ۶۰ درصدی)	درآمدهای قابل تحقق (تحقق ۸۱ درصدی)	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز* (با احتساب سهم ۲۰ درصد صندوق و فرض تحقق ۱۰۰ درصدی)	لایحه بودجه ۱۴۰۱ ۱۳۷۲
۱۵۶	۹۸	۵۸	۵۴۱	۵۱۹	

مأخذ: محاسبات تحقیق.

البته ذکر این نکته ضروری است که با توجه به ناکافی بودن منابع اختصاص یافته جهت سیاست حمایتی میزان کسری احتمالی تأمین نشده به میزان قابل توجهی افزایش خواهد یافت.

۳. محورهای اساسی لایحه بودجه ۱۴۰۱

ارزیابی انجام شده از لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که کسری احتمالی تأمین نشده از محل بیش برآوردی درآمدهای مالیاتی، واگذاری شرکتها و فروش اموال دولتی حدود ۱۵۵ هزار میلیارد تومان خواهد بود که نسبت به سقف اول قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کاهش قابل توجهی داشته است (علی‌رغم افزایش حدود ۴۶ درصدی سقف بودجه). نکته دیگر آنکه نسبت کسری احتمالی تأمین نشده از مجموع منابع عمومی دولت در قانون بودجه ۱۴۰۰ حدود ۳۰ درصد

است در حالی این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۱۱ درصد خواهد بود. البته ذکر این نکته ضروری است که با توجه به ناکافی بودن منابع اختصاص یافته جهت سیاست حمایتی میزان کسری احتمالی تأمین نشده به میزان قابل توجهی افزایش خواهد یافت.

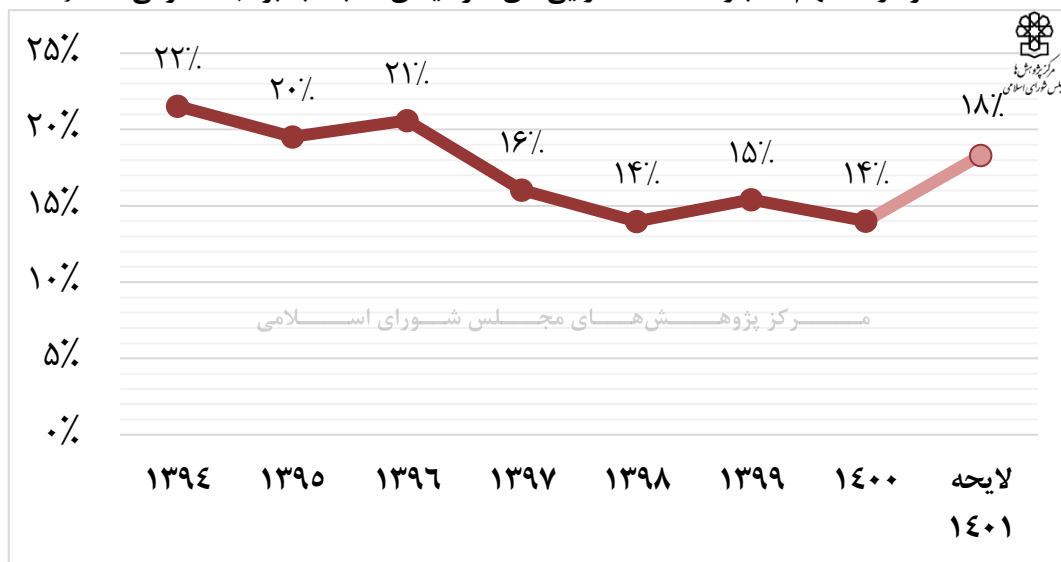
محورهای اساسی در بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به شرح زیر است:

۳-۱. سرمایه‌گذاری دولت

علی‌رغم اینکه برنامه ششم توسعه بر سرمایه‌گذاری و رشد تأکید داشته است، در دهه گذشته تشکیل سرمایه به قیمت‌های پایه سال ۱۳۹۰ روندی نزولی داشته است و این امر لزوم ایفای نقش جدی‌تر بخش دولتی در افزایش نرخ سرمایه‌گذاری را در اقتصاد ضروری‌تر می‌سازد.

مخارج سرمایه‌گذاری دولت در شرایط رکود اقتصادی یکی از وظایف مهم و کارکردهای لازم در بودجه است. در دهه گذشته روند تملک دارایی سرمایه‌ای (از سال ۱۳۹۱ با ۲۴ درصد) روند کاهشی داشته است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ۴ درصد افزایش یافته و به ۱۸ درصد رسیده که گام مهمی در راستای تقویت سرمایه‌گذاری عمومی و تغییر روند کاهشی اخیر از سال ۱۳۹۶ است.

نمودار ۱. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به بودجه عمومی (درصد)



مأخذ: قوانین بودجه ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

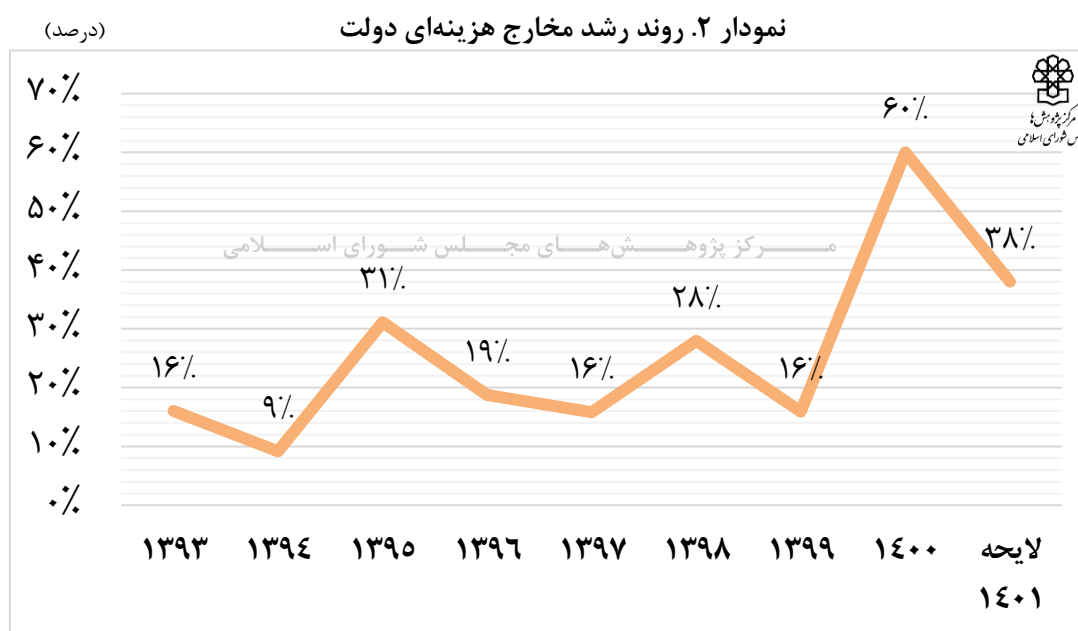
البته باید توجه داشت که در کنار این نکته مثبت خلأ نبود سازوکار کارآمد جهت هزینه‌کرد مؤثر این منابع برای ارتقای بازده سرمایه‌گذاری و استفاده از روش مشارکت عمومی - خصوصی برای افزایش



میزان سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران همچنان پابرجاست.

۳-۲. اعتبارات هزینه‌ای

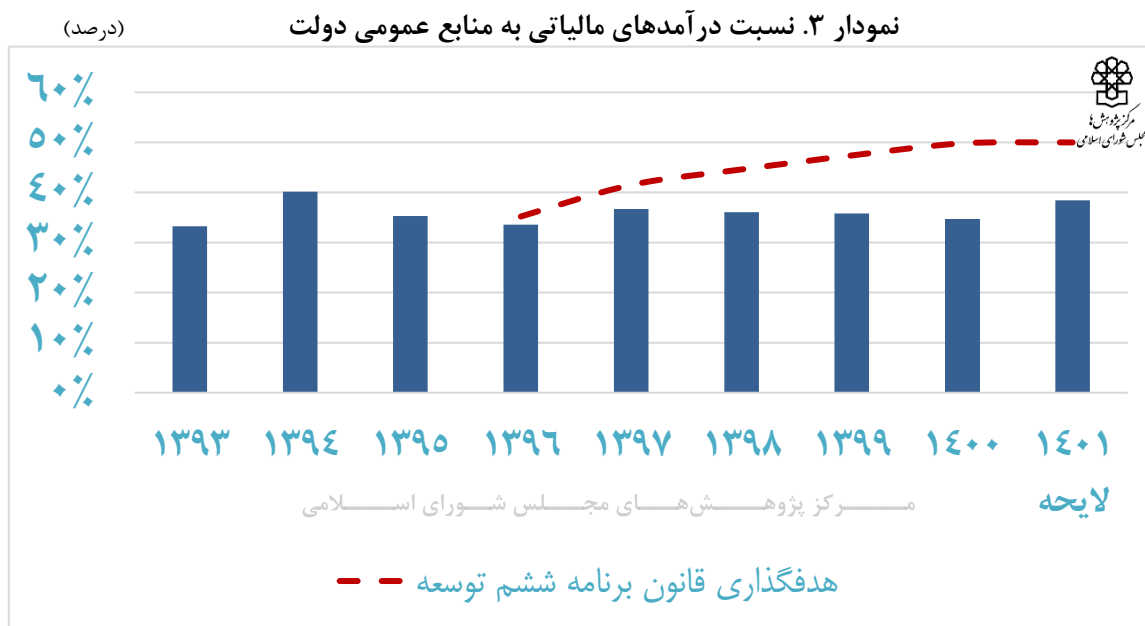
با وجود اینکه مقدار اعتبارات هزینه‌ای نسبت به سال گذشته حدود ۲۵۰ هزار میلیارد تومان افزایش پیدا کرده است، رشد مخارج هزینه‌ای نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۰ کاهش قابل توجهی یافته است. رشد مخارج هزینه‌ای در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۶۰ درصد بود که در لایحه بودجه ۱۴۰۱ به ۳۸ درصد تنزل یافته است. کنترل رشد حقوق و دستمزدها از علل اصلی نزولی شدن روند اعتبارات هزینه‌ای بوده است. در نمودار ۲ روند مخارج هزینه‌ای دولت (حقوق کارکنان دولت، مستمری بازنشستگان و...) برای سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۱ ترسیم شده است.



مأخذ: قوانین بودجه ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

۳-۳. درآمدهای مالیاتی

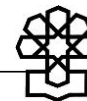
درآمدهای مالیاتی مهم‌ترین جزء پایدار از منابع بودجه کشورها محسوب می‌شود. سطح پایین درآمدهای مالیات در بودجه به معنای وابستگی بیشتر به منابعی نظیر فروش نفت، واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال، استقراض و استفاده از پایه پولی است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ منابع مالیاتی از ۳۵ درصد منابع بودجه عمومی (در قانون بودجه ۱۴۰۰) به ۳۸ درصد افزایش داشته است (نمودار ۳).



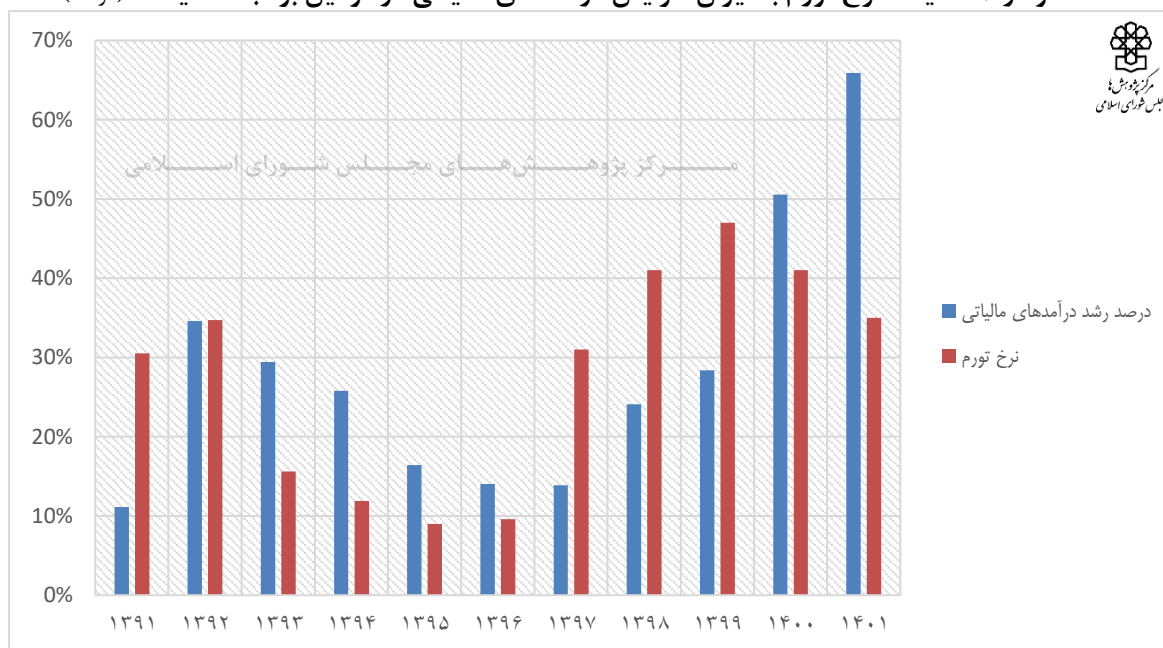
مأخذ: قوانین بودجه ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱

میزان درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده برای سال ۱۴۰۱ افزایش قابل توجهی (حدود ۷۰ درصد) نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ داشته است. این در حالی است که براساس قانون «درآمد پایدار شهرداری‌های کشور» در سال ۱۴۰۱ یک واحد درصد از مالیات ارزش‌افزوده سهم دولت که تا پیش از این ۵ درصد بود، کاهش یافته و به سهم شهرداری‌ها اضافه می‌شود. همچنین مطابق بند «ف» تبصره «۶» لایحه بودجه ۱۴۰۱ نرخ مالیات موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم ناظر به اشخاص حقوقی دارای پروانه بهره‌برداری، ۵ درصد کاهش می‌یابد. این دو تغییر مهم در سال آینده موجب کاهش درآمدهای مالیاتی دولت خواهد شد. البته احکامی در جهت افزایش درآمد مالیاتی نسبت به سال قبل در برخی از حوزه‌ها پیشنهاد شده که پیش‌بینی می‌شود پوشش‌دهنده این میزان از رشد درآمدهای مالیاتی نباشد (به‌صورت تفصیلی این موضوع در گزارش‌های آتی تبیین خواهد شد).

در نمودار ۴ جهت بررسی میزان افزایش حقیقی درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه سنواتی، نرخ تورم در مقابل درصد رشد این درآمدها ترسیم شده است (شایان ذکر است درآمد برخی از پایه‌های مالیاتی مانند ارزش‌افزوده با تورم همان سال و درآمد برخی از پایه‌های مالیاتی مانند مالیات بر عملکرد با تورم سال قبل مرتبط می‌باشد).



نمودار ۴. مقایسه نرخ تورم با میزان افزایش درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه سالیانه (درصد)



مأخذ: قوانین بودجه ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱

همان‌طور که مشاهده می‌شود اولاً، رشد درآمدهای مالیاتی طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، به‌صورت معناداری کمتر از نرخ تورم این سال‌ها بوده است؛ ثانیاً، رشد درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (بدون در نظر گرفتن کاهش یک واحد درصدی سهم دولت در مالیات بر ارزش‌افزوده) نسبت به پیش‌بینی تورم سال آینده اختلاف زیادی دارد که حاکی از افزایش میزان حقیقی درآمدهای مالیاتی نسبت به سال‌های گذشته است. برآوردهای انجام شده بیانگر این موضوع است که درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با بیش‌برآوردی همراه بوده است و تحقق آن نیازمند اصلاحات مالیات بسیار قابل توجه در نظام اخذ مالیات است.

۴-۳. کسری تراز عملیاتی

تراز عملیاتی به معنای اختلاف درآمدها (بخش اصلی مالیات‌ها) و مخارج هزینه‌ای (عمدتاً پرداخت حقوق و مستمری) در بودجه عمومی است. در حالت بهینه می‌بایست اعتبارات هزینه‌ای (جاری) از محل مالیات‌ها تأمین شود که در این صورت تراز عملیاتی بودجه برابر صفر خواهد بود. به دلیل نگاه هزینه‌ای به منابع حاصل از نفت، سال‌هاست بودجه کشور با کسری تراز عملیاتی همراه بوده است و اهداف در نظر گرفته شده در قانون برنامه مبنی بر به صفر رساندن این تراز، تا سال ۱۴۰۰ محقق نشده است. در نمودار ۵ روند نسبت کسری تراز عملیاتی مصوب و تحقق‌یافته به کل بودجه عمومی برای سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ نمایش داده شده است.

نمودار ۵. روند نسبت کسری تراز عملیاتی مصوب و تحقق یافته به کل بودجه عمومی در قوانین بودجه



مأخذ: قوانین و عملکرد بودجه ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱

نسبت کسری تراز عملیاتی از بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (معادل ۳۰۰ هزار میلیارد تومان) نسبت به بودجه سال‌های گذشته کاهش یافته است. البته به دلیل بیش‌برآوردی در بخش مالیات، پیش‌بینی می‌شود مقدار تحقق یافته کسری تراز عملیاتی در سال ۱۴۰۱ بیش از مقدار مصوب باشد.

۳-۵. وابستگی بودجه به نفت

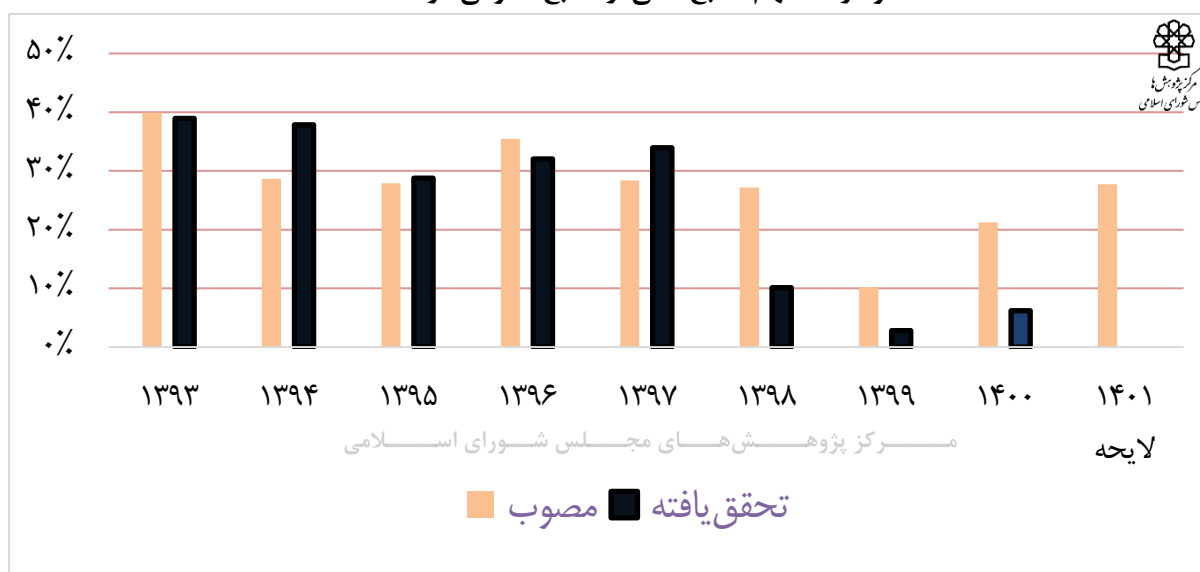
هرساله بخش قابل توجهی از منابع بودجه عمومی دولت از محل منابع حاصل از صادرات نفت تأمین می‌شود. از سال ۱۳۹۸ این منابع به دلیل تحریم‌های ظالمانه با کاهش همراه بوده‌اند. البته دلیل دیگر کاهش سهم نفت در بودجه عمومی تخصیص ارز حاصل از صادرات نفت با نرخ ترجیحی بوده است که موجب کاهش منابع ریالی حاصل از نفت در بودجه شده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ فروش ۱/۲ میلیون بشکه نفت در روز برآورد شده که با توجه به شرایط اقتصادی بین‌المللی پس از کنترل شدن بیماری کرونا به نظر نمی‌رسد که این میزان فروش نفت در سال با بیش‌برآوردی قابل توجه همراه باشد. متأسفانه به دلیل برآوردهای غیرواقع‌بینانه، میزان تحقق منابع حاصل از صادرات نفت در سال‌های گذشته بسیار کمتر از برآوردهای بودجه بوده که در نمودار ۶ قابل مشاهده است.

شایسته ذکر است که براساس لایحه بودجه ۱۴۰۱، دولت ۲۰ واحد درصد از سهم ۴۰ درصدی صندوق توسعه ملی از درآمد صادرات نفت و گاز را استقراض نموده است که در سرفصل واگذاری دارایی‌های مالی منعکس می‌شود (۱۳۷ هزار میلیارد تومان). همچنین به موجب بند «ی» تبصره «۱»



لایحه بودجه، تحویل نفت خام به نیروهای مسلح به میزان حدود ۴/۵ میلیارد یورو (به قیمت روز صادراتی) جهت پرداخت مطالبات و تقویت بنیه دفاعی پیش‌بینی شده است. این دو مورد هرچند نوعی وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی هستند، ولی به دلیل آنکه ذیل سرفصل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ثبت نمی‌شوند، در نمودار زیر به‌منظور محاسبات میزان وابستگی بودجه به نفت در سال ۱۴۰۱ در نظر گرفته نشده است.

نمودار ۶. سهم منابع نفتی از منابع عمومی دولت



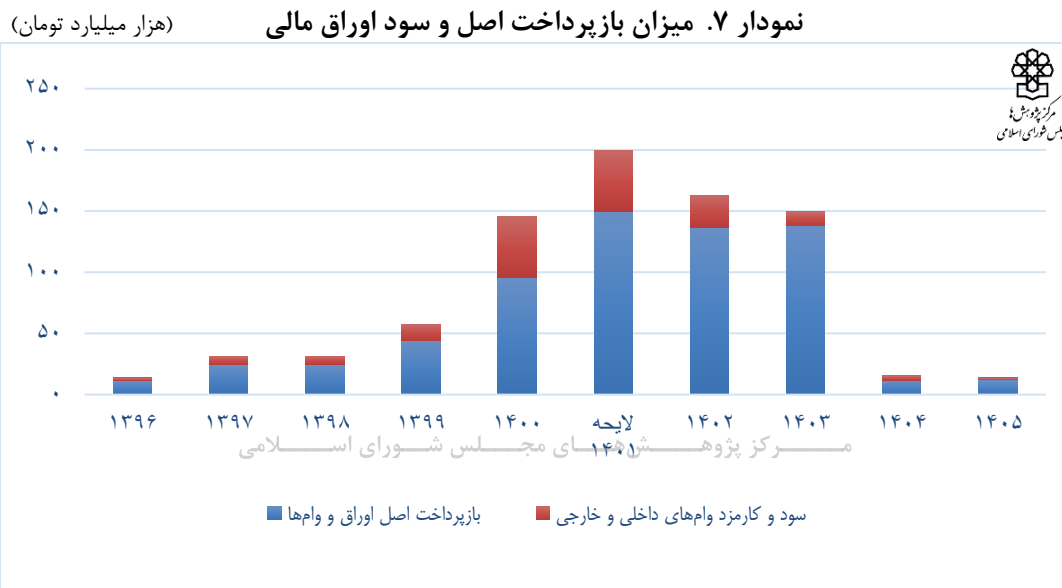
مأخذ: قوانین بودجه ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱

افزایش سهم منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به سال‌های گذشته ناشی از دو تغییر مهم است. در وهله اول، تغییر سیاست حمایتی دولت از تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی به سایر شیوه‌های حمایتی و در نتیجه افزایش نرخ ارز مبنای تسویه درآمدهای نفتی، موجب انعکاس منابع ریالی حاصل در این بخش شده است. بخش دیگری از این افزایش نیز ناشی از این است که دولت منابع حاصل از فروش خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها را از تبصره «۱۴» به سرجمع منابع حاصل از نفت اضافه کرده است.

۴. نقش اوراق بدهی در تأمین مالی

هرساله حجم قابل توجهی از اوراق بدهی برای جبران هزینه‌های جاری، بدهی‌های سررسید شده و طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای منتشر می‌شوند. حجم انتشار اوراق در سال‌های اخیر روند افزایشی داشته و سهم قابل توجهی از خلأ درآمدها و کسری ساختاری را در بودجه پوشش داده است. به همین

دلیل هزینه بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به سال‌های گذشته افزایش یافته است (نمودار ۷).

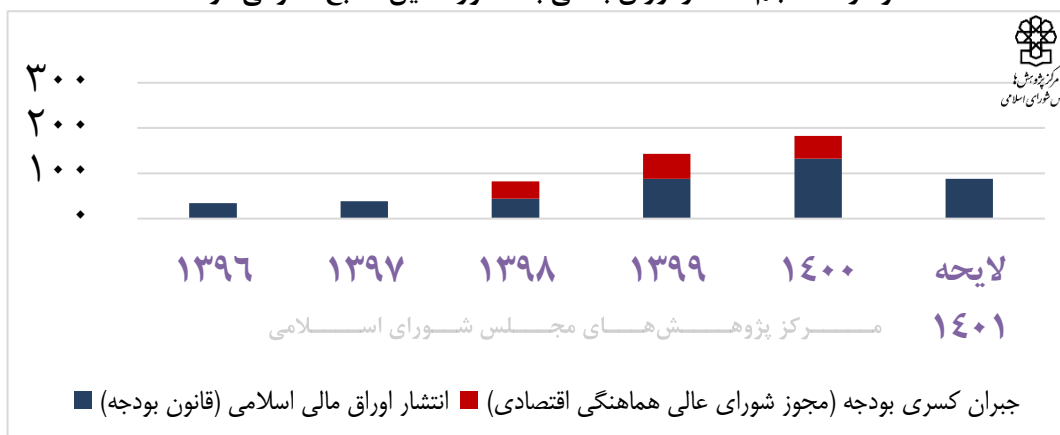


مأخذ: قوانین بودجه ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰، لایحه بودجه ۱۴۰۱ و محاسبات تحقیق.

شایسته ذکر است که نمودار ۷ برای سال‌های بعد از ۱۴۰۱ با فرض عدم واگذاری اوراق جدید ترسیم شده و نمایش‌دهنده بار مالی اصل و سود اوراق منتشر شده فعلی است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ از محل اوراق بدهی ۹۸ هزار میلیارد تومان منابع پیش‌بینی شده که نسبت به سال‌های گذشته کاهش قابل توجهی داشته است. همچنین به دولت نیز اجازه داده شده تا در صورت عدم تحقق منابع ناشی از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز به میزان پیش‌بینی شده در لایحه بودجه، اقدام به انتشار اوراق کند. در نمودار ۸ حجم انتشار اوراق در سال‌های اخیر نشان داده شده است.



نمودار ۸. حجم انتشار اوراق بدهی به منظور تأمین منابع عمومی دولت



مأخذ: قوانین بودجه ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

۵. لایحه بودجه ۱۴۰۱ و قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه

در راستای بیانات و تأکيدات مقام معظم رهبری در سال‌های گذشته، مجلس شورای اسلامی قانون «برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور» را در سال ۱۴۰۰ به تصویب رساند. مطابق با بند «الف» ماده واحده این قانون، دولت باید لایحه بودجه سنواتی را با رعایت احکام مشخص شده در این قانون تدوین و به مجلس ارائه نماید. مطابق با بررسی انجام شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ گام‌هایی مثبت در راستای اصلاح ساختار بودجه برداشته شده است، هرچند هنوز بخش‌های مهمی از اصلاح ساختار بودجه نیازمند اقدام عملی دولت است. در ادامه ضمن ارائه مهم‌ترین احکام این قانون، هم‌راستایی لایحه بودجه ۱۴۰۱ با آن ارزیابی خواهد شد.

• استقرار کامل نظام پرداخت به ذی‌نفع نهایی با استفاده از شناسه پرداخت و ممنوعیت

پرداخت به غیر ذی‌نفع نهایی

مطابق با این حکم می‌بایست تمامی پرداخت‌های بودجه عمومی به ذی‌نفع نهایی پرداخت شده و با تعریف شناسه پرداخت برای هر یک از تراکنش‌ها، تقسیم‌بندی مناسب و دقیقی از مخارج دولت ایجاد شود. در بند «ز» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ حکمی مشخص برای اجرای این مهم درج شده بود که متأسفانه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با حکمی کلی و مبهم جایگزین شده است. در حکم بند «ه» تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ هیچ‌گونه الزامی برای دولت و خزانه‌داری کل کشور برای اجرای پرداخت به ذی‌نفع نهایی و ممنوعیت پرداخت به شیوه‌ای دیگر درج نشده است و تنها به ذکر لزوم تدوین آیین‌نامه برای آن بسنده شده است. همچنین مطابق با آخرین اطلاعات در دسترس حکم مربوط به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به‌طور کامل اجرایی نشده است.

• ثبت و سامان‌دهی سیاست‌های حمایتی در سامانه وزارت رفاه

مطابق با این حکم می‌بایست تمامی سیاست‌های حمایتی از محل بودجه عمومی در سامانه وزارت رفاه به اسم شخص دریافت‌کننده حمایت، ثبت شده و با ایجاد امکان استحقاق‌سنجی، از حمایت‌های چندگانه و موازی جلوگیری شود تا منابع آن برای افزایش پوشش حمایت‌های جدید مورد استفاده قرار گیرد. در بند «ه» تبصره «۱۷» لایحه بودجه ۱۴۰۱ حکمی مناسب که تأمین‌کننده این هدف باشد، درج شده است. از نقاط مثبت حکم بند «ه» تبصره «۱۷» لایحه بودجه ۱۴۰۱، افزودن ضمانت اجرایی برای تبعیت دستگاه‌های اجرایی از مفاد این حکم است.

• تحویل خوراک از جمله نفت خام و میعانات گازی به اشخاص حقیقی و حقوقی با سازوکار

ضمانت بانکی یا اعتبار اسنادی

مطابق با جزء «۴» قانون اصلاح ساختار بودجه، رابطه فعلی شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت با پالایشگاه‌ها از محل تحویل خوراک و دریافت فرآورده‌های نفتی که به صورت تهاتری است، می‌بایست به رابطه نقدی، شفاف و قابل نظارت تبدیل شود. در بند «و» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۴۰۱ حکمی هم‌راستا با جزء «۴» قانون اصلاح ساختار درج شده است که اجرای آن می‌تواند هدف قانونگذار را تأمین نماید.

• منوط شدن هرگونه پرداخت وجه بابت انعقاد قرارداد و اجرای معاملات بزرگ و متوسط

دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات، به ثبت معاملات مذکور در سامانه تدارکات

الکترونیکی دولت

مطابق با مفاد این حکم معاملات بزرگ و متوسط دستگاه‌های مشمول قانون مناقصات می‌بایست در سامانه تدارکات الکترونیکی، ثبت شود و پرداخت وجه برای معاملات ثبت نشده، ممنوع است. هدف این حکم شفافیت معاملات عمومی در راستای کاهش فساد، بهبود محیط کسب‌وکار و مدیریت هزینه‌های دولت است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حکمی مبنی بر پیروی از این رویکرد مجلس در راستای اصلاح ساختار بودجه درج نشده است.

• ارائه فهرست میزان معافیت‌های مالیاتی، گمرکی و بیمه‌ای و درصد معافیت هریک از آنها و

همچنین ارائه جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی دولت

شفافیت میزان معافیت‌های موجود در نظام مالیاتی و گمرکی کشور، می‌تواند تصمیم‌گیری درباره کاهش و هدفمند کردن معافیت‌ها را تا اندازه قابل توجهی بهبود بخشد. مطابق با اطلاعات در دسترس، فهرست یا گزارشی از میزان معافیت‌های مالیاتی، گمرکی و بیمه‌ای و همچنین جداول بدهی‌ها و مطالبات قطعی



دولت همراه با لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ به مجلس ارائه نشده است. لذا این حکم مهم اصلاح ساختار بودجه توسط دولت اجرایی نشده است.

علاوه بر موارد فوق، برخی از الزامات نحوه انعکاس جداول بودجه، مانند درج منابع و مصارف بودجه ارزی در جدول مستقل با رعایت ملاحظات امنیتی و تفکیک برنامه اجرایی، فعالیت و بهای تمام شده و مقدار کمی اهداف در جداول مربوط نیز در ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ رعایت نشده است.

۶. ضرورت اصلاح در شیوه مدیریت بخش عمومی در راستای اصلاح ساختار بودجه

عمده مصارف هزینه‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در جدول ۶ منعکس شده است. رویکرد لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، مدیریت رشد میزان حقوق و دستمزد کارکنان دولت بوده است.

جدول ۶. عمده ردیف‌های هزینه‌های در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

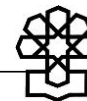
اعتبارات هزینه‌ای			عنوان	درصد تجمعی
مبلغ (هـ م ت)	سهم از کل اعتبارات هزینه‌ای (درصد)	درصد تجمعی		
۱۳۸,۸۴	۱۴/۳۹	۱۴/۳۹	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی* (۱۳۵ هـ م ت مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری)	دستگاه‌های اجرایی با سهم بالا از هزینه‌های عمومی
۱۱۶,۱۴	۱۲/۰۳	۲۶/۴۲	وزارت آموزش و پرورش	
۹۳,۱۸	۹/۶۵	۳۶/۰۷	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح* (۷۵ هـ م ت مربوط به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و حدود ۶ هـ م ت سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح)	
۸۱,۸۰	۸/۴۷	۴۴/۵۵	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	
۷۷,۹۹	۸/۰۸	۵۲/۶۳	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	
۴۶,۰۶	۴/۷۷	۵۷/۴۰	بنیاد شهید و امور ایثارگران	
۴۱,۸۹	۴/۳۴	۶۱/۷۴	فرماندهی کل انتظامی جمهوری اسلامی ایران	
۳۳,۸۹	۳/۵۱	۶۵/۲۵	ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی ایران	
۲۸,۶۰	۲/۹۶	۶۸/۲۱	قوه قضائیه	
۲۷,۸۵	۲/۸۹	۷۱/۱۰	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	
۲۵,۰۰	۲/۵۹	۷۸/۸۰	اجرای طرح رتبه‌بندی معلمان	ردیف‌های عمده هزینه‌ای در بخش هزینه‌های متفرقه
۲۲,۶۰	۲/۳۴	۸۱/۱۴	پاداش پایان خدمت بازنشستگان	
۱۷,۰۰	۱/۷۶	۸۲/۹۰	تأمین الزامات تحقق رشد شاخص‌های اقتصادی	
۱۳,۰۴	۱/۳۵	۸۴/۲۵	اعتبارات سلامت، بهداشت و درمان (۱٪ مالیات بر ارزش افزوده)	
۱۲,۰۰	۱/۲۴	۸۵/۴۹	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱.

مدیریت صحیح مخارج عمومی و افزایش کارآمدی بودجه‌ریزی در کشور با توجه به تجربه بین‌المللی و ادبیات سیاستگذاری در حوزه بخش عمومی، نیازمند پیاده‌سازی فرایند «بازنگری در مخارج عمومی» در کشور و بازطراحی فرایندهای خدمت‌رسانی توسط دستگاه‌های اجرایی است. این اقدام می‌تواند موجب افزایش بهره‌وری و ارتقای خدمات ارائه شده به مردم در مقابل هزینه‌های انجام شده در هر حوزه شود. در جدول ۷ اسامی کشورهای اجراکننده برنامه بازنگری مخارج در منطقه اروپا، اطلاعات و نتایج آن ارائه شده است.

جدول ۷. ویژگی‌های اصلی «بازنگری مخارج عمومی» در کشورهای منطقه اروپا

کشور	نام پروژه و چارچوب زمانی	محدوده (دامنه رسیدگی)	صرفه‌جویی‌ها (مورد انتظار / حاصل شده)
ایتالیا	بازنگری مخارج (۲۰۱۳)	مخارج عمومی دولت شامل معافیت‌های مالیاتی، بررسی یارانه‌ها و بررسی اوراق قرضه در دست شرکت‌ها	مورد انتظار: پس‌اندازی معادل ۳۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۶ (۲ درصد تولید ناخالص داخلی)
	بازنگری مخارج (۲۰۱۲)	مخارج عمومی دولت	مورد انتظار: ۱۵/۶ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۵ حاصل شده: در حدود ۱۳/۹ میلیارد دلار
بریتانیا	بازنگری جامع مخارج (۲۰۱۰-۲۰۱۵)	مخارج عمومی دولت	مورد انتظار: ۸۱ میلیارد دلار تا سال ۲۰۱۴/۲۰۱۵ که ۱۸ میلیارد دلار از این اصلاحات در حوزه رفاهی است. حاصل شده: ۶۵٪ مقدار پس‌انداز مورد انتظار تا اواسط سال ۲۰۱۲ به‌دست آمده است.
	بازنگری مخارج (۲۰۰۴)	بازنگری در وزارتخانه سلامت و دولت‌های محلی	مورد انتظار: ۲۱/۵ میلیارد دلار طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸ حاصل شده: صد درصد پس‌انداز مورد انتظار
ایرلند	گروه ویژه در مورد خدمات عمومی و برنامه‌های مخارج (۲۰۰۸-۲۰۰۹)	دولت مرکزی	حاصل شده: ۷/۸ میلیارد دلار
	بازنگری جامع مخارج (۲۰۱۲-۲۰۱۴)	دولت مرکزی	
	بازنگری مخارج (۲۰۱۱)	مخارج وزارتخانه صنعت	
هلند	بازنگری جامع مخارج (۲۰۱۰)	دولت مرکزی	مورد انتظار: ۳۵ میلیارد دلار
	بازنگری مخارج (۲۰۰۶-۱۹۸۱)	بازنگری سالیانه	حاصل شده: ۳/۲ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۲، ۴/۲ میلیارد دلار طی سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۸۴
فرانسه	بهبود خدمات عمومی (۲۰۱۲- در جریان)	مخارج عمومی دولت	مورد انتظار: ۱/۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۴
	مشاوره استراتژیک در مورد مخارج عمومی (۲۰۱۴)	مخارج عمومی دولت	مورد انتظار: ۵۰ میلیارد دلار طی سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۷



کشور	نام پروژه و چارچوب زمانی	محدوده (دامنه رسیدگی)	صرفه جویی‌ها (مورد انتظار / حاصل شده)
ایران وزارت امور اقتصادی و دارایی	بازنگری کلی سیاست‌های عمومی (۲۰۰۷-۲۰۱۲)	دولت مرکزی	حاصل شده: ۱۱/۹ میلیارد دلار طی سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۲ (کاهش ۱۵۰۰۰ نفر از کارمندان دولت از طریق کوچک‌سازی بدنه دولت)
	بازبینی بهبود خدمات عمومی (طی سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۷ در ۷ مرحله اجرا شده است)	دولت مرکزی	مورد انتظار: ۸ میلیارد دلار
فنلاند	برنامه‌های بهره‌وری (قابلیت تولید) (۲۰۰۵-۲۰۱۵)	دولت مرکزی	
سوئد	بازنگری مخارج (۲۰۰۰-۱۹۹۰)	دولت مرکزی	مورد انتظار: ۱۲۶ میلیارد کرون صرفه‌جویی (۸٪ GDP) در سال ۱۹۹۶
اسپانیا	تشکیل کمیسیونی برای اصلاح مدیریت عمومی (۲۰۱۵-۲۰۱۲)	دولت مرکزی	حاصل شده: ۲ میلیارد یورو
دانمارک	مطالعات ویژه سالیانه (۲۰۰۰-در جریان)	دولت مرکزی	

Source: OECD, 2012.

اجرای این فرایند در ایران می‌بایست با محوریت دولت انجام شده و در سطح بالای سیاسی از آن حمایت شود. همچنین سازمان برنامه و بودجه باید نقش قابل توجهی در نظارت بر فعالیت دستگاه‌ها در بازنگری مخارج و همچنین استخراج پیشنهادهایی برای کارآمدی بیشتر اقدامات و مدیریت بهتر هزینه‌ها به‌موازات دستگاه ایفا نماید. این بازنگری در هزینه‌ها ممکن است نیازمند اعمال اصلاحاتی در قوانین استخدامی، جبران خدمات، بازنشستگی و همچنین قوانین بخشی در شیوه ارائه خدمات باشد، که لازم است به‌صورت مستقل در هر حوزه دنبال شود تا با اصلاح شیوه حکمرانی در بخش عمومی به اصلاح ساختار بودجه منجر شود.

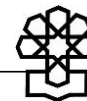
۷. برآورد مسیر بلندمدت متغیرهای اقتصادی متأثر از لایحه بودجه ۱۴۰۱

با فرض ثابت بودن سایر شرایط اقتصادی و عدم بروز شوک جدید به اقتصاد، عدم اضافه‌برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی (در بخش بعد با تفصیل بیشتری به این موضوع پرداخته شده است) و عدم تشدید کسری بودجه در سال‌های آتی، نتایج برآوردهای انجام شده مبتنی بر مدل‌های اقتصاد کلان (با آگاهی نسبت به محدودیت‌های مدل‌های مذکور^۱) نشان‌دهنده این موضوع است که در مجموع تصمیمات دشواری که در

۱. عدم حضور انواع چسبندگی‌های حقیقی و نامی (نظیر چسبندگی قیمتی، چسبندگی دستمزد و...) جزو فروض مدل استفاده شده است. حضور این چسبندگی‌ها در اقتصاد باعث کندتر شدن تغییرات متغیرهایی نظیر تورم، سرمایه‌گذاری، دستمزد و... هنگام اصابت تکان‌ها به اقتصاد می‌شود. بر این اساس با افزودن چسبندگی‌های قیمتی به مدل می‌توان انتظار داشت که آثار تورمی واقعه‌ای نظیر کسری شدید بودجه در بودجه سال ۱۴۰۰ دیرتر و با شدت کمتری نمایان شود. همین امر باعث می‌شود که نتوان از این مدل‌ها توقع پیش‌بینی‌های کوتاه‌مدت را داشت. از دیگر فروض مدل این است که در بلندمدت

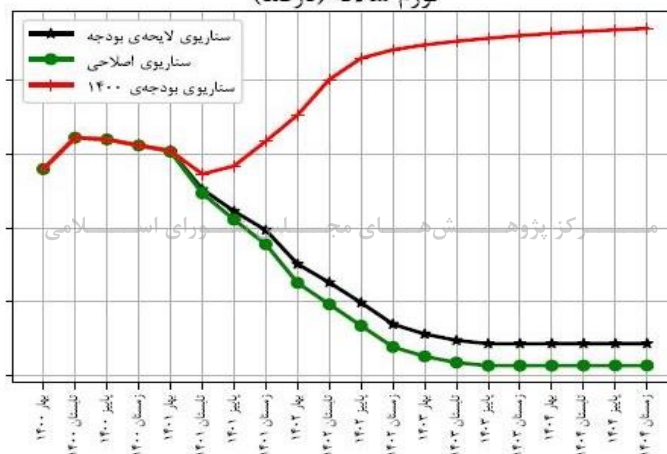
لایحه بودجه ۱۴۰۱ در مقایسه با لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در راستای کاهش کسری بودجه و افزایش سرمایه‌گذاری دولت گرفته شده است (که البته اجرای آن نیازمند یک میثاق جمعی و انجام اقدامات مکمل در راستای مدیریت تورم است)، می‌تواند در صورت تحقق، منجر به تغییر مسیر بلندمدت متغیرهای اقتصاد کلان نظیر تورم، تولید و سرمایه‌گذاری شود.

نتایج برآورد انجام شده مبتنی بر مدل تعادل عمومی پویای تصادفی (DSGE)، برای تورم، تولید و سرمایه‌گذاری، در سه سناریو (۱. ادامه روند بودجه سال ۱۴۰۰، ۲. سناریوی لایحه بودجه ۱۴۰۱ و ۳. سناریوی اصلاح لایحه بودجه ۱۴۰۱ در راستای کاهش کسری) در نمودار ۹ ارائه شده است. شایان ذکر است که تأکید در این نمودارها، تفاوت سناریوهای مذکور بر روندی است که در نرخ‌های تورم، رشد و سرمایه‌گذاری، رخ می‌دهد. به همین دلیل ارقام مربوط به محور عمودی هر سه نمودار حذف شده است.



نمودار ۹. نتایج مدل تعادل عمومی پویای تصادفی (اثر بودجه بر تورم، تولید و سرمایه‌گذاری)

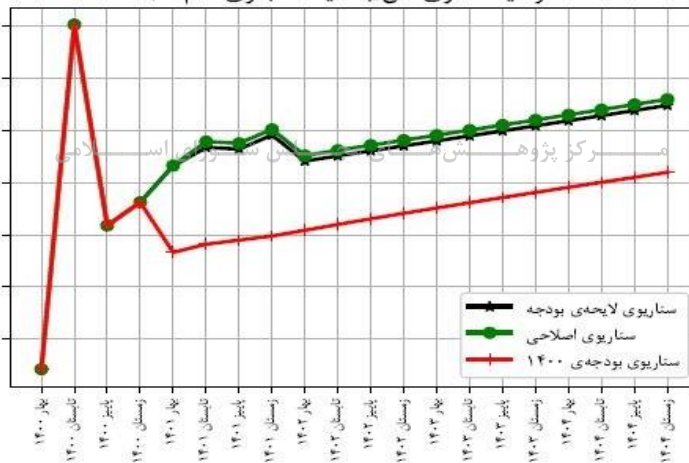
تورم سالانه (درصد)



تولید غیر نفتی (به قیمت ثابت - ه.م.ت)



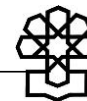
سرمایه‌گذاری کل (به قیمت جاری - ه.م.ت)



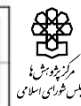
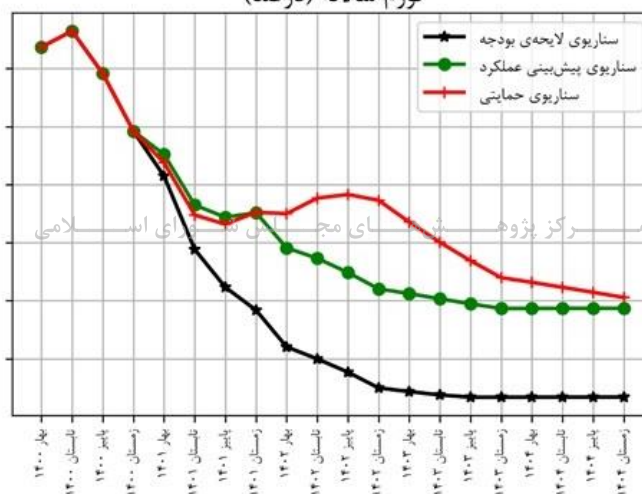
همان‌طور که مشاهده می‌شود با تغییر رویکرد لایحه ۱۴۰۱ و در صورت تداوم آن در سال‌های آتی، نرخ تورم تا میزان قابل توجهی در افق چهار سال آینده کاهش خواهد یافت. البته فرض مهم این روند کاهشی، کنترل رشد پایه پولی حاصل از ناترازی شبکه بانکی و تراز عملیات خارج از بودجه دولت (نظیر صندوق‌های بازنشستگی، خرید تضمینی گندم و...) است. با این فروض، سرمایه‌گذاری کل و تولید غیرنفتی نیز در یک روند رو به رشد بلندمدت بسیار بالاتر از سطح قابل انتظار در صورت تداوم رویه بودجه سال ۱۴۰۰ قرار خواهند گرفت که البته در صورت اصلاح مثبت لایحه بودجه ۱۴۰۱، این روند قابل بهبود نیز می‌باشد.

با توجه به احتمال عدم تحقق برخی از منابع لایحه بودجه و از سوی دیگر مصارف غیرقابل اجتناب جهت پیاده‌سازی سیاست‌های حمایتی لازم برای جبران اصلاح شیوه حمایت ارز ترجیحی کالاهای اساسی، تحقق لایحه بودجه به شکل فعلی در سال ۱۴۰۱ دور از انتظار خواهد بود در این راستا نتایج سه سناریوی «سناریوی لایحه بودجه»، «سناریوی پیش‌بینی عملکرد» و «سناریوی حمایتی» در رابطه با بودجه ۱۴۰۱ در دستور قرار گرفت که نتایج آن در نمودار ۱۰ ارائه شده است.

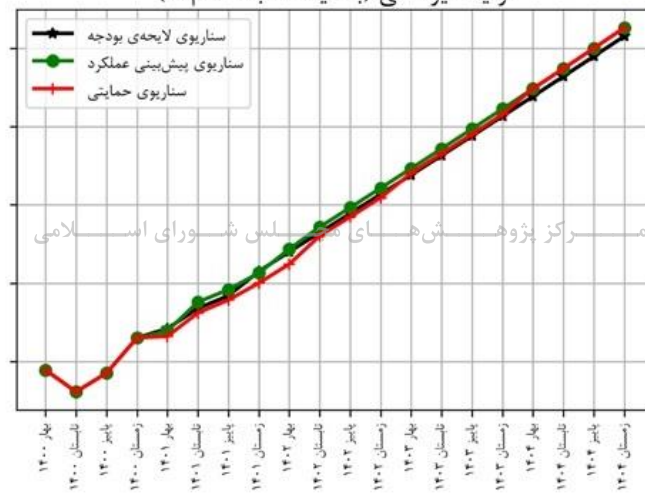
در سناریوی لایحه بودجه، فرض بر این است که تمامی اهداف درآمدی و هزینه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۱ محقق می‌شوند؛ در سناریوی پیش‌بینی عملکرد، فرض شده تا طی سال بودجه با کسری تأمین نشده در حدود ۱۵۶ هزار میلیارد تومان همراه باشد. در سناریوی حمایتی نیز شبیه‌سازی برای حالتی انجام شده است که مجلس، بودجه عمومی را اصلاح کرده و در راستای افزایش منابع اختصاص یافته به جبران اصلاح شیوه حمایت ارز ترجیحی از محل افزایش انتشار اوراق بدهی، به میزان ۱۰۰ هزار میلیارد تومان یارانه به خانوارها پرداخت کند. در تمامی این سناریوها، میزان فروش نفت دقیقاً برابر لایحه بودجه در نظر گرفته شده و فرض شده دولت به تمامی منابع ارزی حاصل از فروش نفت دسترسی دارد.



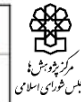
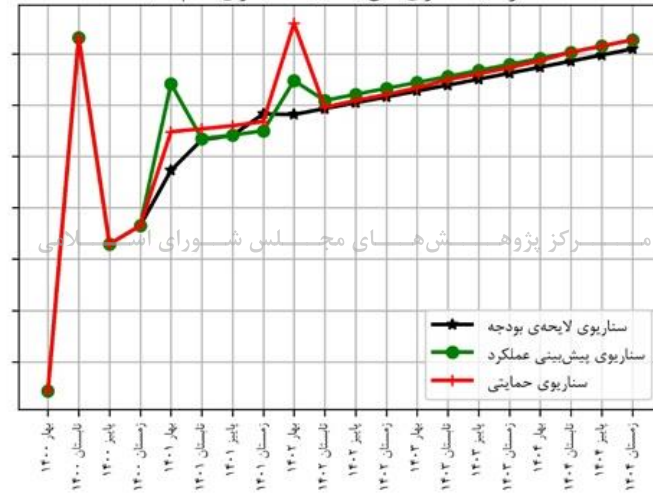
نمودار ۱۰. نتایج مدل کلان تعادل عمومی پویای تصادفی مقایسه روند کلی نتایج اجرای بودجه در سناریوهای مختلف تورم سالانه (درصد)



تولید غیر نفتی (به قیمت ثابت - م.م.ت)



سرمایه گذاری کل (به قیمت جاری - م.م.ت)



همان‌طور که در نمودار ۱۰ مشاهده می‌شود در صورت عدم تحقق ۱۵۶ هزار میلیارد تومانی منابع عمومی در سال ۱۴۰۱ نرخ تورم در سطحی بالاتر نسبت به تحقق کامل لایحه قرار خواهد گرفت و در صورت اجرای سیاست حمایتی جدید از محل انتشار اوراق تورم بیشتر افزایش خواهد یافت. مسیر آتی تولید کل حقیقی در سناریوهای تعیین شده تغییر قابل ملاحظه‌ای ندارد. سرمایه‌گذاری اسمی نیز تنها به دلیل افزایش تورم، در صورت عدم تحقق بخشی از منابع عمومی به‌طور موقت بالاتر از مسیر بلندمدت قرار خواهد گرفت.

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

رشد نقدینگی برای پوشش ناترازی‌های مزمین در اقتصاد را می‌توان علت اصلی تورش تورمی و تجربه تورم‌های مزمین بالا در افق بلندمدت دانست. از جمله این ناترازی‌ها می‌توان به کسری بودجه دولت^۱، ناترازی نظام بانکی، ناترازی بنگاه‌های دارای اهمیت سیستمی یا وابسته به بانک‌ها اشاره کرد که هر یک استعداد پولی شدن داشته و در آن صورت می‌توانند منجر به رشد بالاتر نقدینگی در مقایسه با رشد بخش حقیقی اقتصاد شده و زمینه‌ساز ایجاد تورم شوند. همان‌طور که اشاره شد، تنها یکی از این **ناترازی‌ها، کسری بودجه دولت است** و به‌منظور کنترل تورم و از بین بردن زمینه‌های رشد بالا و غیرمتناسب نقدینگی با رشد بخش حقیقی اقتصاد باید تمامی ناترازی‌های پیش‌گفته را از میان برداشت. لایحه بودجه دولت در سال ۱۴۰۱، سعی کرده با کاهش کسری تراز عملیاتی و کنترل هزینه‌ها حتی‌الامکان یکی از ناترازی‌های پیش‌گفته را مدیریت نماید. با این وجود باید توجه کرد که کاهش نرخ تورم بلندمدت اقتصاد، مستلزم کنترل تمامی ناترازی‌ها پیش‌گفته است و کنترل کسری بودجه به‌تنهایی کافی نیست. به‌طور مشخص در صورتی که برای کنترل تورم صرفاً به کنترل کسری بودجه در سال ۱۴۰۱ و سال‌های آینده بسنده شود، هنوز وقوع تورم دور از انتظار نیست، چون کسری بودجه یکی از ناترازی‌های تهدیدکننده ثبات اقتصاد کلان است نه همه آن. البته سایر ناترازی‌ها، همگی در یک سطح اهمیت نیستند و مشخصاً ناترازی نظام بانکی پتانسیل بیشتری برای ایجاد تورم (و خنثی کردن تلاش دولت برای کنترل رشد نقدینگی با کنترل کسری بودجه) دارد.

این نکته به‌خوبی در تجربه کشور از سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ انعکاس یافته است. در آن سال‌ها، دولت وقت مصمم بود که برای تأمین مالی کسری بودجه به منابع بانک مرکزی دست‌اندازی نکند، اما غفلت از ناترازی نظام بانکی و حتی تعمیق و تشدید آن با سیاست‌های پولی و نظارتی نادرست، باعث

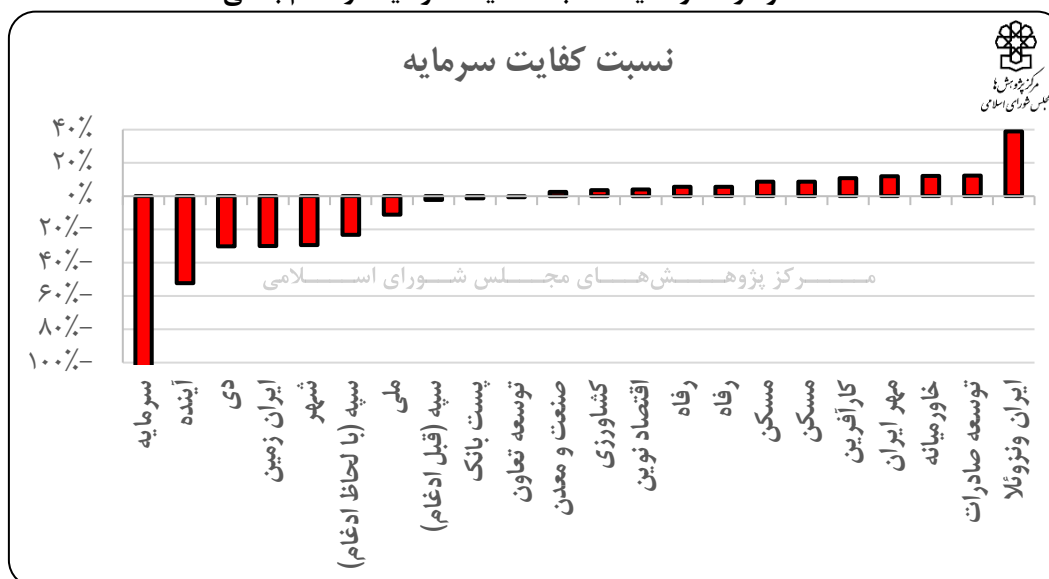
۱. با لحاظ تعهدات فرابودجه‌ای که در بودجه دولت ذکر نمی‌شود مثل تخصیص ارز ترجیحی و همچنین ناترازی نهادی نظیر صندوق‌های بازنشستگی.



شد این بار رشد نقدینگی و پایه پولی نه متأثر از ناترازی بودجه بلکه به خاطر ناترازی نظام بانکی اتفاق بیفتد. این تجربه پرهزینه، این واقعیت مسلم علمی را به همگان نشان داد که ناترازی نظام بانکی و ضعف نظارت بر بانکها، سایر تلاشها برای مهار تورم (از جمله مدیریت کسری بودجه) را ناکام خواهد گذاشت.

به عبارت روشن تر اگر کسری بودجه کنترل شود و دولت متحمل پیامدهای اقتصاد سیاسی کنترل هزینهها شود، اما روند نظارت ضعیف بر بانکها و تخلفات گسترده شبکه بانکی از قوانین و مقررات همچون گذشته ادامه داشته باشد، به نظر می رسد با وقوع تورم، تداوم رویه انضباطی بودجه نیز محل تردید قرار خواهد گرفت. فقدان اقتدار نظارتی بانک مرکزی باعث شده است شبکه بانکی از اغلب قریب به اتفاق مقررات احتیاطی بانک مرکزی تخلف کند. به عنوان نمونه، نمودار زیر نسبت کفایت سرمایه شبکه بانکی را نشان می دهد و در حالی که مقررات بانک مرکزی مستلزم نسبت کفایت سرمایه ۸ درصد است، متوسط نسبت کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری در سال ۱۳۹۹ برابر با ۲۰- درصد بوده است.

نمودار ۱۱. وضعیت نسبت کفایت سرمایه در نظام بانکی

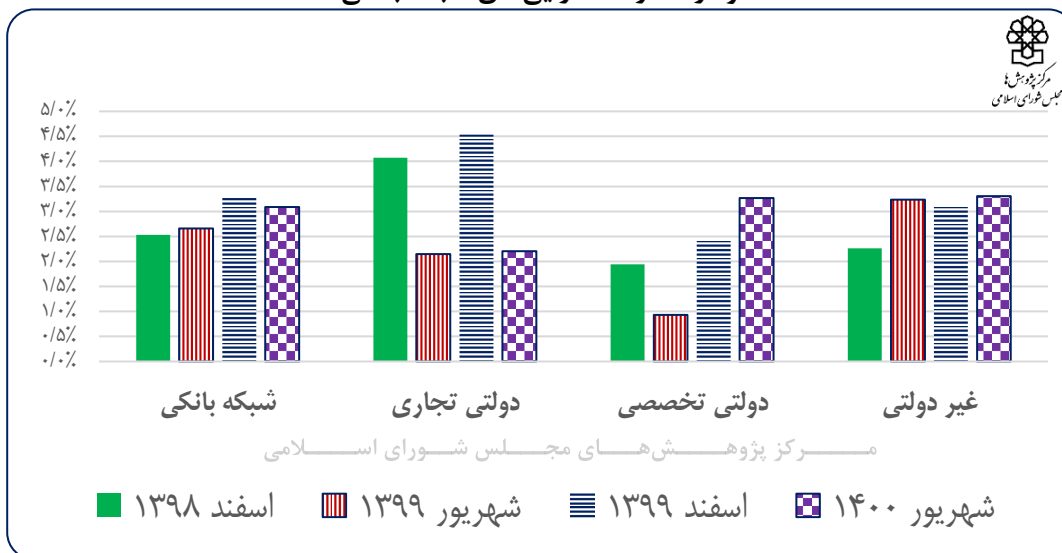


مأخذ: صورت مالی بانکها.

این نمودار حاکی از تخلف فاحش از مقررات بانک مرکزی است و منحصر در مقرر کفایت سرمایه نیز نیست. نمودار زیر رشد ماهیانه ترانزنامه بانکها در مقاطع ۶ ماهه منتهی به هریک از مقاطع زیر را نشان می دهد که حاکی از این واقعیت بسیار مهم است: اولاً، رشد ماهیانه جمع دارایی های شبکه بانکی در شهریورماه ۱۴۰۰ معادل ۳/۳ درصد و بالاتر از میزان رشد مجاز در مصوبه کنترل مقداری ترانزنامه

شبکه بانکی (۲ درصد) بوده که در آذرماه ۱۳۹۹ ابلاغ شد؛ ثانیاً، نکته تأسفبار آن است که رشد جمع دارایی‌های شبکه بانکی از زمان ابلاغ مصوبه مذکور، نسبت به قبل از اجرای آن بیشتر شده است.^۱

نمودار ۱۲. رشد دارایی‌های شبکه بانکی



در مجموع مرور تجربه دهه ۱۳۹۰ اقتصاد ایران نشان می‌دهد وضعیت سیاستگذاری بانک مرکزی در جهت کنترل نقدینگی و نظارت بر بانک‌ها در شاخص‌های ترازنامه‌ای قابل دفاع نبوده و نمی‌توان با این سطح از اقتدار نظارتی و به‌کارگیری ابزارهای کنترلی ضعیف، شاهد کاهش رشد پایدار تورم در کشور بود (حتی در صورت مدیریت کسری بودجه)؛ لذا تغییر جهت رویه نظارتی توسط بانک مرکزی و کنترل بی‌انضباطی و نابسامانی حاکم بر شبکه بانکی، یکی از مهم‌ترین لوازم و اجزای کنترل تورم است که تکمیل‌کننده اقدام دولت در کنترل هزینه‌ها و مدیریت کسری بودجه تلقی می‌گردد.

ذکر این نکته نیز ضروری است که بخشی از ناترازی شبکه بانکی (در بانک‌های خصوصی)، ناشی از تخلفات گسترده سهامداران در شناسایی درآمدهای موهومی و بیش‌برآورد ارزش دارایی‌ها بوده است (که پس از خروج سهامدار متخلف از بانک، عملاً منجر به انتقال ناترازی به حاکمیت و تحمیل هزینه‌های اداره این بانک‌ها به بانک مرکزی و فشار به پایه پولی شده است)؛ اما بخشی از ناترازی‌های بانکی

۱. شایان ذکر است که مصوبه کنترل مقداری ترازنامه بانک‌ها برخی از سرفصل‌های موجود در دارایی بانک‌ها را از حدگذاری مستثنا کرده و رشد جمع دارایی‌ها نمی‌تواند شاخص خوبی برای ارزیابی انطباق عملکرد شبکه بانکی با مصوبه مزبور باشد اما عملکرد دقیق این مصوبه پیرو نامه مرکز پژوهش‌ها از بانک مرکزی دریافت شده و گواه بر تخلف تعداد قابل توجهی از بانک‌ها از مصوبه مذکور و عدم اعمال اقدام تنبیهی متناسب است اما به جهت ارسال اطلاعات با طبقه‌بندی محرمانه امکان انتشار اطلاعات وجود نداشته و از داده‌های گزیده آمارهای اقتصادی استفاده شده است.



(درخصوص برخی بانک‌های دولتی و خصوصی‌شده) ناشی از ناترازی در سایر حوزه‌ها و بنگاه‌هاست. به‌طور مشخص نهادها و بنگاه‌هایی نظیر تأمین اجتماعی در تحمیل کسری به بانک رفاه، شرکت‌های بزرگ خودروسازی در دریافت خط اعتباری، شرکت بازرگانی دولتی در دریافت تسهیلات از بانک‌های دولتی و... موجب تعمیق ناترازی شبکه بانکی و درنهایت اضافه‌برداشت از بانک مرکزی می‌شوند که در جای خود نیازمند اصلاح سیاست‌های مربوط است.

همه آنچه تاکنون در ضرورت کنترل ناترازی‌ها برای مهار تورم گفته شد، بیشتر معطوف به مهار تورم در افق میان‌مدت است و تبیین نوسانات تورم و پویایی‌های آن، مستلزم توجه به مقوله انتظارات تورمی و رفتار لنگر اسمی (نرخ ارز) و سیاستگذاری پولی نیز خواهد بود. به‌عبارت روشن‌تر و با این توضیحات برای مهار تورم باید بسته جامعی طراحی کرد که مدیریت کسری بودجه، نظارت مقتدرانه و اثربخش بر شبکه بانکی، مدیریت بهینه بازار ارز، سیاستگذاری پولی مناسب، اضلاع چهارگانه آن هستند. راهکارهای پیشنهادی برای هر یک از این محورها، بحث مستقل و مفصلی می‌طلبد و پیش‌تر نیز مرکز پژوهش‌ها طی گزارش‌ها و مکاتباتی راهکارهای مدنظر خود را برای نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط ارسال کرده است.

جمع‌بندی

تجربه سال‌های اخیر عملیات مالی دولت به‌خصوص در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نشان داد که کسری بودجه مدیریت نشده و انتقال بار آن به پایه پولی اثرات مخربی بر اقتصاد کشور داشت (مستقل از اینکه کسری عملیات مالی دولت در بودجه منعکس شده باشد یا خارج از بودجه پنهان شده باشد که نمونه آن در افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۹ منعکس شد^۱). البته در گزارش نیز عنوان شد که تنها لازمه کنترل تورم، کنترل کسری بودجه عمومی دولت نیست و برای مهار تورم باید بسته جامعی طراحی کرد که مدیریت کسری بودجه، نظارت مقتدرانه و اثربخش بر شبکه بانکی، مدیریت بهینه بازار ارز، سیاستگذاری پولی مناسب، به‌صورت توأمان در آن دنبال شود.

از این منظر می‌توان عنوان کرد که حرکت لایحه بودجه ۱۴۰۱ به سمت مدیریت ابعاد مختلف کسری بودجه، به‌نحوی بوده است که در صورت تحقق کامل در سال ۱۴۰۱، کسری بودجه پیشران تورم نباشد. هرچند این اقدام، نقطه قوت لایحه بودجه ۱۴۰۱ است، اما توجه فوری به سایر موتورهای تولید تورم، خصوصاً ناترازی نظام بانکی، به‌منظور کنترل پایدار تورم ضرورت دارد.

در رابطه با استفاده از اوراق مالی اسلامی در نگاه اول ممکن است به‌نظر برسد که در لایحه ۱۴۰۱ رقم اوراق مالی اسلامی پایین بوده و از محل افزایش آن دولت می‌تواند سطح مخارج جاری و

۱. مراجعه کنید به گزارش «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۹» به شماره مسلسل ۱۷۸۶۷.

سرمایه‌گذاری خود را افزایش دهد در صورتی که با نگاهی دقیق‌تر به لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ می‌توان دریافت که میزان اوراق مالی اسلامی مورد نیاز برای تأمین مخارج عمومی سال آینده در عمل بسیار بیشتر از میزان پیش‌بینی شده خواهد بود.

مهم‌ترین عامل افزایش اوراق بدهی، پوشش کسری احتمالی تعیین نشده طی سال است که در بخش کسری بودجه به تفصیل توضیح داده شد. حتی با فرض اینکه دولت ۵۰ هزار میلیارد تومان از کسری احتمالی تأمین نشده خود را از محل کاهش تخصیص مصارف پوشش دهد، همچنان عملیات مالی دولت به حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان منابع جدید نیاز دارد که احتمالاً از محل اوراق پوشش داده خواهد شد. عامل دوم افزایش اوراق دولتی، عدم تحقق احتمالی بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت است و در لایحه بودجه این درخواست مطرح شده است که به میزان عدم تحقق منابع حاصله اوراق مالی اسلامی افزایش یابد. عامل سوم و بسیار مهم، عدم پیش‌بینی منابع کافی برای اجرای سیاست حمایت جایگزین اصلاح نرخ ارز ترجیحی در تبصره «۱۴» لایحه بودجه است که به نظر می‌رسد نیازمند حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان است که به رقم قبلی اضافه می‌شود و بخشی از آن از محل اوراق بدهی تأمین مالی خواهد شد.

با لحاظ نکات فوق به نظر می‌رسد رقم واقعی اوراق بدهی در عملیات مالی سال ۱۴۰۱ دولت

به حدود ۲۵۰ هزار میلیارد تومان برسد که در این صورت خالص عرضه اوراق بدهی دولت، بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود. در این صورت به نظر می‌رسد بودجه ۱۴۰۱ فضای لازم را برای افزایش مخارج دولت نداشته باشد و بهتر است تمرکز اصلی دولت بر کنترل و کاهش کسری بودجه قرار داشته باشد. در صورتی که در ۶ ماهه ابتدای سال ۱۴۰۱ تحقق منابع عمومی فراتر از پیش‌بینی‌های فعلی باشد و میزان اوراق بدهی عرضه شده دولت افزایش قابل توجهی نیابد، دولت می‌تواند با ارائه متمم بودجه در راستای افزایش مخارج خود (البته با هدف سرمایه‌گذاری و بهبود رشد اقتصادی) اقدام نماید. از منظر مدیریت مصارف، دولت علی‌رغم تقاضای بالای افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت در لایحه بودجه فرض را بر رشد ۱۰ درصدی (به صورت متوسط) گذاشته و از این منظر ابعاد کسری بودجه را کنترل کرده است. هرچند که در سال اول فعالیت دولت در عمل امکان تغییرات اساسی و اصلاح در فرایند خدمات دولت در بخش عمومی وجود نداشته است، اما می‌بایست به‌عنوان یک برنامه مستمر فرایند بازنگری در مخارج دولت به منظور افزایش بهره‌وری در ارائه خدمات بخش عمومی در دستور کار قرار گیرد.

از منظر منابع اختصاص یافته به حوزه حمایت از معیشت اقشار محروم، لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با کاستی جدی مواجه است؛ اما از منظر اختصاص منابع به حوزه سرمایه‌گذاری و افزایش بهره‌وری، لایحه



بودجه با رشد قابل توجهی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مواجه شده است.^۱ البته به نظر می‌رسد با توجه به کسری منابع برای تأمین سیاست حمایتی و همچنین عدم تحقق برخی از منابع لایحه بودجه در عمل منابع اختصاص یافته به این حوزه کاهش یابد.

با توجه به جمیع نکات مطرح شده، در صورت طراحی اقدامات مکمل جهت کنترل تورم به خصوص توسط بانک مرکزی (در ارتقای نظارت بر شبکه بانکی و اجرای سیاست‌های پولی سازگار)، می‌توان لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ دولت را گام مؤثری در جهت کنترل تورم و حمایت از افزایش سرمایه‌گذاری و ایجاد رشد اقتصادی در حد مقدمات و محدودیت‌های شدید بودجه‌ای ارزیابی کرد.

۱. البته در این حوزه نقدهای جدی به سازوکار در نظر گرفته شده مبنی بر ایجاد صندوق پیشرفت و عدالت وارد است که نیازمند اصلاحات جدی است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۹۲۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۱. کلیات بودجه

نام دفاتر: مطالعات بخش عمومی، دفتر مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدحسین معاریان، میثم خسروی، محمد رشاد اصفهانی،

مجتبی اسلامیان

همکاران: مرتضی کیانی، محمدرضا حسنیور، محمدجواد رستگاری، علی‌رضا آذربایجانی،

علی‌رضا صدیقی، محمدرضا عبدالهی، سید محمدامین اخوت علویان

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سیدعباس پرهیزکاری

واژه‌های کلیدی:

۱. کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۱

۲. اصلاح ساختار بودجه

۳. بسته جامع مهار تورم



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۰/۲