

فقدان راهبرد جامع وبهینه تأمین مال در بودجه

فرزانه نوبری^۱

چکیده

بودجه دولت مهم‌ترین ابزار جهت دستیابی به اهداف کلان اقتصادی است. بنابراین اگر دولت بخواهد به این اهداف دست پیدا کند باید توجه ویژه‌ای به مسیر تأمین منابع بودجه خود داشته باشد. چرا که کسری بودجه فی‌نفسه امری بد تلقی نخواهد شد بلکه این چگونگی تأمین منابع است که مؤلفه‌های اصلی اقتصاد کشور را با چالش و بی‌ثباتی مواجه می‌کند. در این گزارش با توجه به اهمیت موضوع یادشده، به روش تحلیلی و توصیفی به بررسی معیارهای به‌کار گرفته شده در جهت تأمین مالی بودجه دولت پرداخته شده است. هدف از این بررسی، دستیابی به معیارهای تأمین مالی پایدار در بخش‌هایی از اقتصاد کشور با کمک شناسایی ضعف‌ها و بهره‌گیری از تجارب جهانی است. اهم راهکارهای ارائه‌شده در این گزارش عبارتند از: توجه به شیوه‌های تأمین مالی مبتنی بر قرارداد، توجه به رویکرد تخصصی و ظرفیت‌محور، اصلاحات در نظام مالیاتی کشور، افزایش وصول گمرکی، توجه ویژه به بازار سرمایه.

واژگان کلیدی: بودجه، تأمین مالی، امنیت اقتصادی.

مقدمه

دوش اوراق بدهی دولتی بگذارند. آثار مخرب در شیوه تأمین ناکارای منابع مالی بودجه کشور به‌همراه نبود بستری مناسب، چالش‌های اقتصادی را در کشور سنگین‌تر و عمیق‌تر کرده است.

حال سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا مقبولیت نسبی تأمین منابع مالی دولت در بودجه از طریق روش‌های مختلف بستگی به مرحله توسعه اقتصادی و شرایط ویژه هر کشور دارد؟

چالش‌های زیربنایی و ریشه‌ای نظام بودجه‌ریزی در کشور با توجه به وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی طی دهه‌های گذشته و گسترش نظام اداری دولت و

بودجه دولت مهم‌ترین ابزار جهت دستیابی به اهداف کلان اقتصادی است. بنابراین اگر دولت بخواهد به این اهداف دست پیدا کند باید توجه ویژه‌ای به مسیر تأمین منابع بودجه خود داشته باشد.^۲ تجربه کشورهای درحال توسعه نفتی (نظیر ایران) نشان می‌دهد که در اغلب سال‌ها، بار تأمین مالی کسری بودجه دولت‌ها عموماً از کانال درآمدهای نفتی بوده؛ اما در سال‌های اخیر کشورهای درحال توسعه نفتی به تأمین مالی اوراق‌محور کسری بودجه بیشتر روی آورده و تلاش کرده‌اند بخشی از بار تأمین مالی کسری بودجه را بر

nobari_farzaneh@ut.ac.ir

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ایران

۲. پژوهشکده پولی و بانکی (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)، «بررسی آثار روش‌های مختلف تأمین مالی کسری بودجه دولت بر متغیرهای اقتصاد کلان»، سعید بیات، ۹۷/۰۳/۱۲.





(اوراق مالی و اسلامی، فروش سهام شرکت‌های دولتی، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی) می‌باشد.^۱ این که تأمین مالی دولت می‌تواند تبعات بسیار زیادی چه در حوزه خرد و چه در حوزه متغیرهای کلان اقتصادی از جمله نرخ رشد و تورم و عوامل این چنین داشته باشد؛ اهمیت پرداختن به حوزه تأمین مالی دولت را بیش از پیش بر ما آشکار می‌سازد.

از جمله ویژگی‌های اقتصاد ایران، وابستگی عمده مخارج و فعالیت‌های دولت به درآمدهای حاصل از نفت و گاز، علاوه بر درآمدهای مالیاتی است. عدم کارایی نظام مالیاتی و ناتوانی دولت در تأمین مخارج خود از طریق درآمدهای مالیاتی و بهره‌گیری از شیوه‌های نوین تأمین مالی و دسترسی آسان به درآمدهای نفتی از دیگر شرایط ویژه اقتصادی ایران است که در نظر گرفتن هر کدام از این ویژگی‌ها می‌تواند نتایج جالب‌توجهی در تأثیر به‌کارگیری روش‌های مختلف تأمین مالی بر مؤلفه‌های خرد و کلان اقتصاد به‌دنبال داشته باشد. به‌عنوان مثال وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی علاوه بر آن‌که کشور را دچار خطرات ناشی از بیماری هلندی می‌کند، پیامدهای دیگری نظیر آسیب‌پذیری بیشتر در مقابل تحریم‌ها و نوسانات قیمتی نفت را در پی دارد. جدول زیر خلاصه‌ای از منابع بودجه طی سال‌های ۱۳۹۸-۱۴۰۰ را با توجه به قوانین و لوایح ارائه‌شده به‌همراه عملکردهای موجود و بر اساس گزارش‌های ارائه‌شده نشان می‌دهد. جدول ذیل به بررسی مهم‌ترین منابع تأمین مالی و چگونگی آن‌ها در این گزارش خواهیم پرداخت.

بدنه دولت، کسری بودجه بسیار بالا، پایدار و فزاینده دولت باعث شده که در حوزه‌های مختلف با مسائل و مشکلات مختلفی مواجه باشیم که همه ریشه در ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی کشور دارد. لذا دولت آینده باید اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی در کشور را یکی از محورهای اصلاح ساختار نظام اقتصادی قرار دهد. بنابراین پیامد اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی می‌تواند سالم‌سازی منابع بودجه و قطع وابستگی به منابع نفتی باشد و در کنار آن هم می‌توان شاهد افزایش منابع پایدار درآمدی و مدیریت هزینه‌های دولت باشیم.

با توجه به مقدمه بیان‌شده درخصوص فقدان الگوی جامع و بهینه تأمین مالی بودجه کشور، در این نوشتار ابتدا به بررسی ابعاد تأمین مالی در بودجه و آثار آن پرداخته، سپس آسیب‌های وارده در راستای شیوه تأمین مالی کشور را مورد بررسی قرار می‌دهیم و با توجه به تجارب جهانی، درنهایت ملاحظات امنیت اقتصادی مربوط به موضوع مورد مطالعه تشریح و ضمن توجه به ساختار اقتصادی و سیاسی کشور راهکارهای کاربردی ارائه می‌شود.

۱. بررسی انواع تأمین مالی در بودجه کشور

منابع بودجه متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی می‌باشد. منابع عمومی دولت متشکل از سه بخش درآمدهای عمومی (مالیات، متفرقه، جرائم و خسارات، فروش کالا و خدمات)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (نفت و فراآورده‌های نفتی، فروش اموال منقول و غیرمنقول) و واگذاری دارایی‌های مالی

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور». منابع بودجه (ویرایش اول)، ۱۳۹۶/۱۰/۰۴.

جدول ۱: خلاصه منابع بودجه ۱۳۹۸-۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

مصوب	عملکرد	مصوب ۱۳۹۹	عملکرد	مصوب	
۱۴۰۰	۲۱۳۹۹		۱۱۳۹۸	۱۳۹۸	
۳۱۷	۲۷۹	۲۸۹	۲۱۷	۲۳۹	درآمدها
۲۲۵	۱۲.۵	(نفت و فرآورده‌های نفتی) ۵۷	۴۷	۱۵۸	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۲۹۸	۲۴۳	۱۷۵	۲۵۲	۵۲	واگذاری دارایی‌های مالی
۸۴۱	-	۴۸۴	۳۱۶	۴۰۷	جمع منابع عمومی دولت
۸۸	-	۷۹	-	۷۰	درآمدهای اختصاصی دولت
۹۲۹	۵۶۳	۵۷۱	-	۴۷۸	منابع بودجه عمومی دولت
۱۵۶۱	-	۱۴۸۳	-	۱۲۷۴	منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها
۲۴۹۱	-	۲۰۴۷	-	۱۷۵۳	جمع
۵۶	-	۵۹	-	۵۰	کسر می‌شود ارقامی که دوبار منظور می‌شود
۲۴۳۵	-	۱۹۸۸	-	۱۷۰۳	منابع بودجه کل کشور
۱۰۰	۴۲	۴۷ (بازپرداخت اوراق)	۳۱	۳۹	تملك دارایی‌های مالی
۱۰۴	۶۹	۸۸ (طرح‌های عمرانی)	۳۹	۶۷	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای

۲. بررسی عملکرد منابع بودجه ۱۳۹۸-۱۴۰۰

جدول ۲: عملکرد بودجه دولت با توجه به نرخ تورم ۱۳۹۸-۱۴۰۰

کسری بودجه	عملکرد بودجه ^۵	نرخ تورم ^۴	سال
-۶۱۳۱	%۹۱	۳۴.۸	۱۳۹۸
۱۵۰^۷	%۹۸.۵	۳۶.۴	۱۳۹۹
~۱۸۰ ^۸	-	۳۸.۹	۱۴۰۰

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸»، شماره خیر: ۱۶۳۲۲۰۱-۱۳۹۹/۰۹/۱۸.
۲. شایان ذکر است اعداد این قسمت بر اساس آمارهایی تهیه شده است که به صورت عمومی توسط رسانه‌ها و سایت‌های داخلی منتشر شده است.
۳. رقم مربوط به واگذاری دارایی‌های مالی با کسر ارقام مربوط به برداشت از صندوق توسعه ملی بر اساس مجوز شورای هماهنگی اقتصادی (۶۵ همت که برای جبران کسری بودجه و تأمین خسارت سیل مجوز آن اخذ شده است)، اوراق منتشر شده با مجوزهای خارج از بودجه (۳۸ همت) و ارقام مربوط به انتشار اوراق تسویه (۱۴ همت که به دلیل ماهیت جمعی خرجی در منابع و مصارف قانون بودجه منعکس نمی‌شود) محاسبه شده است.
۴. به گزارش مرکز آمار.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاست‌گذاری (ویرایش اول)»، ۱۳۹۹/۰۲/۲۰.
۸. تجارت نیوز، ۱۴۰۰/۰۱/۰۵.

نرخ تورم سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، برخلاف ادعای رشد عملکرد درآمدی بودجه ۱۴۰۰ می‌توان گفت که درآمدهای حقیقی دولت نسبت به سال گذشته کاهش داشته است. در ادامه به بررسی با اهمیت‌ترین الگوهای تأمین مالی بودجه دولت می‌پردازیم:

۱-۲. فروش نفت و فرآورده‌های نفتی

به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی حدود ۳۹ هزار میلیارد تومان است که ۲۶ درصد رقم مصوب در بودجه سال ۱۳۹۸ و بیش از ۶۰ درصد کمتر از عملکرد سال ۱۳۹۷ است. این در حالی است که رقم مذکور، شامل استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی (بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸) و مابه‌التفاوت سهم ۲۰ درصد تا سهم قانونی ۳۴ درصد صندوق توسعه ملی از محل درآمدهای نفتی (بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸) نیز است.

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس می‌افزاید: «درحالی‌که مطابق قانون بودجه سال ۱۳۹۸، مقرر شد سهم دولت از منابع حاصل از فروش میعانات گازی (۵/۸۵ درصد از فروش خوراک داخلی) به جای دلار ۴۲۰۰ تومانی، براساس دلار نیمایی (متوسط ۱۱ هزار تومان) محاسبه شود، عملکرد این ردیف در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ به میزان چشمگیری (بیش از ۲۰ درصد) کاهش یافته است که علت آن نامشخص است».^۲

عملکرد درآمدهای دولت در سال ۱۳۹۸ حدود ۹۱ درصد میزان مصوب بوده و نسبت به سال گذشته به میزان ۱۸/۱ درصد رشد داشته است. باتوجه به نرخ تورم سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، می‌توان گفت که درآمدهای حقیقی دولت نسبت به سال گذشته کاهش داشته است. عملکرد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تنها حدود ۳۰ درصد رقم مصوب بودجه بوده و نسبت به سال ۹۷ بیش از ۵۷ درصد کاهش یافته است. علت اصلی این امر کاهش قابل توجه صادرات نفت است که در هنگام تدوین لایحه بودجه نیز قابل پیش‌بینی بود. منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی حدود ۳۰۶ درصد رقم مصوب بودجه است. علت این امر، انعکاس ۶۵ هزار میلیارد تومان استقراض از صندوق توسعه ملی و انتشار ۸۲ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی برای تأمین کسری بودجه است که بخشی از آن در سقف بودجه سال ۱۳۹۸ و بخش دیگر مطابق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه است. منابع عمومی قانون بودجه سال ۹۹ بیش از ۵۷۱ هزار میلیارد تومان بود که طبق آخرین آمار ۵۶۳ هزار میلیارد تومان عملکرد داشته و ۹۸.۵ درصد آن محقق شده است. عملکرد ۹۸.۵ درصدی منابع همچون عملکرد ۹۴ درصدی سال ۹۸ می‌تواند گمراه‌کننده باشد، چراکه درصد قابل توجهی از آن مربوط به مجوزهایی است که خارج از قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ صادر شده است؛ که باتوجه به

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸»، شماره خبر: ۱۶۳۲۲۰۱-۱۳۹۹/۰۹/۱۸.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس، «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸»، شماره خبر: ۱۶۳۲۲۰۱-۱۳۹۹/۰۹/۱۸.

جدول ۳: سهم درآمدهای نفتی از بودجه طی برنامه ششم

سال	منابع عمومی بودجه (میلیون ریال)	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی (میلیون ریال)	سهم درآمدهای نفتی از بودجه (درصد)
۱۳۹۶	۳۴۶۷۵۲۱۰۰۰	۱۱۳۸۹۹۰۰۰۱	۳۲.۸
۱۳۹۷	۳۸۶۷۸۶۶۱۴۹	۱۰۱۰۱۱۴۴۰۴	۲۶.۱
۱۳۹۸	۴۴۸۵۸۱۱۱۵۴	۱۵۳۰۷۳۲۰۰۱	۳۴.۱
۱۳۹۹	۵۷۱۰۱۳۶۴۶۰	۵۶۹۴۳۶۰۰۱	۹.۹
۱۴۰۰	۱۲۷۷۹۲۰۹۳۵۶	۳۴۹۲۷۲۰۰۰۰	۲۷.۳

مأخذ: محاسبات تحقیق

۲-۲. صندوق توسعه ملی

در سال ۱۳۹۸، از مجموع ۶۵ همت^۱ استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، ۵ همت مربوط به جبران خسارات ناشی از سیل و ۶۰ همت مربوط به جبران کسری بودجه دولت است که مجوزهای هر دو مورد، خارج از قانون بودجه سال ۱۳۹۸ صادر شده است. شایسته ذکر است که مطابق تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، ۲۳۷۵ میلیون یورو (حدود ۳۰ همت) از منابع صندوق به صورت تسهیلات ارزی در نظر گرفته شده است که این رقم در عملکردهای بودجه‌ای منعکس نمی‌شود. همچنین، حدود ۷ همت از منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی مطابق قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (مابه‌التفاوت ۲۰ درصد تا ۳۴ درصد سهم صندوق توسعه ملی) در حکم بدهی دولت به صندوق توسعه ملی محسوب می‌شود. به این ترتیب، مجموع استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۸ در حدود ۱۰۲ همت است.^۲

طبق قانون بودجه طی سال‌های برنامه ششم توسعه سهم درآمدهای نفتی از بودجه دستخوش تغییراتی بوده است که در سال ۱۳۹۹ مطابق با قانون به ۹.۹ درصد و در بودجه ۱۴۰۰ به ۲۷.۳ درصد رسیده است. بدون شک این افزایش به معنای وابستگی هرچه بیشتر بودجه به درآمدهای نفتی است. حال آن‌که با توجه به عدم طراحی مکانیزم‌های مناسب جهت مدیریت نوسانات نفتی و حفظ انضباط مالی در دولت، نوسانات قیمت نفت، بودجه دولت را به شدت تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. از آنجا که مخارج دولت تا حد زیادی به وسیله درآمدهای نفتی تأمین می‌شود، بی‌ثباتی درآمدهای نفتی به بی‌ثباتی مخارج مالی دولت می‌انجامد. از آنجا که بودجه دولت در ترکیب تقاضای کل اقتصاد دارای سهم بسزایی است، بی‌ثباتی بودجه دولت و مخارج آن به بی‌ثباتی تقاضای کل اقتصاد و به تبع آن تولید و رشد اقتصادی می‌انجامد.

۱. همت: هزار میلیارد تومان

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «چالش‌های تأمین مالی بنگاه‌ها از طریق انتشار صکوک (اوراق مالی اسلامی)»، شماره مسلسل: ۱۶۶۲۲- مهر ۱۳۹۸.

جدول ۴: منابع حاصل از منابع صندوق توسعه ملی و سهم صندوق از درآمدهای ملی مطابق قوانین برنامه ششم و قوانین بودجه

قانون بودجه	مبلغ (میلیون ریال)	سهم صندوق از درآمدهای ملی		به‌عنوان تسهیلات به دولت
		مطابق قوانین برنامه ششم	در قوانین بودجه	
۱۳۹۶	۷۵۹۰۰۰۰۰	۳۰	۳۰	-
۱۳۹۷	۱۴۳۷۵۰۰۰۰	۳۲	۲۰	۱۲
۱۳۹۸	۶۵۳۵۹۲۰۰۰	۳۴	۲۰	۱۴
۱۳۹۹	۴۱۹۲۵۰۰۰۰	۳۶	۲۰	۱۶
۱۴۰۰	۳۶۲۰۰۰۰۰۰	۳۸	۲۰	۱۸
جمع	۱۶۵۴۴۹۲۰۰۰	-	-	-
متوسط برنامه	۳۳۰۸۹۸۴۰۰	-	-	-

مأخذ: گزارش‌های خزانه در خصوص عملکرد بخش واگذاری دارایی‌های مالی و قوانین برنامه‌های ششم توسعه و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

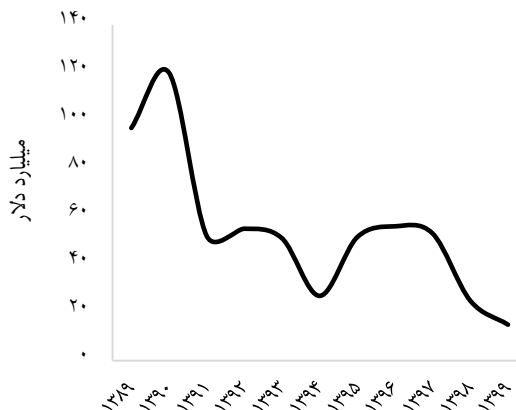
جدول شماره (۴) میزان برخورداری دولت حاصل از استفاده از منابع صندوق توسعه ملی رانشان می‌دهد که مطابق پیوست شماره (۲) قوانین بودجه در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به حساب خزانه واریز می‌شود. بر اساس اطلاعات این جدول، متوسط سالانه مبالغ واریز شده به خزانه از محل صندوق توسعه ملی طی سال‌های برنامه ششم، با رقم ۳۳۰/۹ هزار میلیارد ریال، حدود ۵۷/۴ درصد از منابعی است که مطابق قانون، مقرر بود از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین مالی این برنامه تأمین مالی شود.^۱ نکته قابل توجه این‌که هدف برنامه ششم از تأمین بخشی منابع مالی مورد نیاز برنامه از طریق صندوق به معنی برداشت یا استقراض دولت از صندوق نبوده است، بلکه تأمین مالی به صورت تسهیلات برای اولویت‌های تعیین شده در برنامه ششم توسعه بوده است.

طبق بررسی لایحه و قانون بودجه ۱۴۰۰ به سبب کاهش منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی در لایحه ۱۴۰۰ از حدود ۷۵ همت به حدود ۳۶ همت در قانون بودجه؛ سهم تأمین مالی حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی از حدود ۹۵ همت در لایحه به حدود ۲۵۵ همت در قانون بودجه ۱۴۰۰ افزایش یافت. مجوزهای خاص برای برداشت از صندوق توسعه ملی با عنوان «بازگشت از منابع»،^۲ باعث شده است تا منابع ورودی سالانه صندوق از آن سهمی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین شده بود، کمتر باشد. نمودار (۱) ارزش صادرات نفتی و نمودار (۲) نسبت منابع ورودی صندوق توسعه ملی به ارزش صادرات نفت و گاز را نشان می‌دهد. مقایسه این دو نمودار به خوبی حاکی از میزان عملکرد و برخورداری صندوق از سهم قانونی آن بوده، به گونه‌ای که با نوسان درآمدهای نفتی، سهم صندوق نیز به دلیل برداشت‌هایی با ماهیت بازگشت از منابع دستخوش نوسان شده است.

۱. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، «صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰»، کد شناسه: ۹-۹۹، کد شناسه: ۱۱۲۰-۱ آذر ۱۳۹۹.

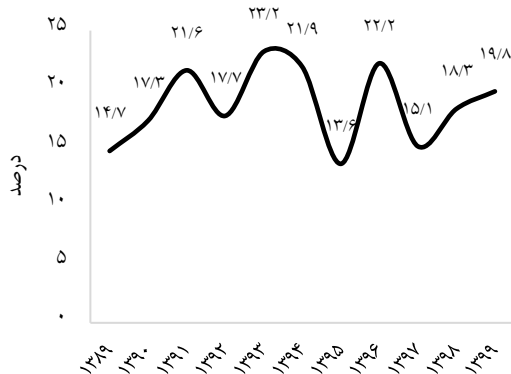
۲. بازگشت از منابع، ماهیت مصارف تکلیفی و بلاعوض صندوق توسعه ملی است که به‌عنوان تسهیلات به حساب نمی‌آید و معادل آن از منابع ورودی صندوق کسر می‌شود.

نمودار ۱: روند ارزش صادرات نفتی



مأخذ: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (۱۳۹۹)

صادرات نفتی



سهم صندوق

مأخذ: نماگرهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۲-۳. بازار سرمایه

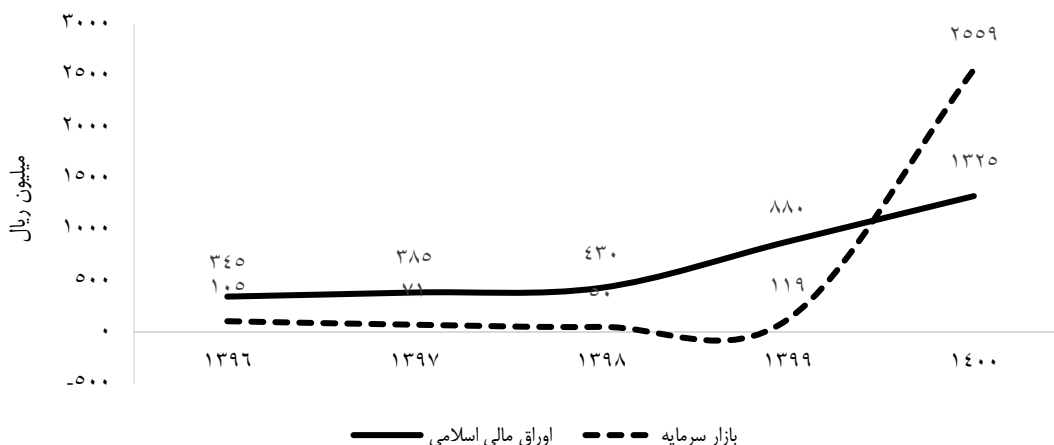
می‌پردازند. اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت و اوراق منفعت نمونه‌هایی از اوراق بهاداری است که دولت و وزارتخانه‌ها به منظور تأمین کسری منابع مالی خود در سال‌های اخیر منتشر کرده‌اند.^۱

نمودار شماره (۳) نشان‌دهنده، سهم تأمین مالی از طریق بازار سرمایه و انواع اوراق مالی اسلامی مطابق با قانون بودجه می‌باشد. آمارهای متناقض در خصوص میزان عملکرد دولت در این حوزه تحلیل‌ها را با مشکل مواجه کرده است. همان‌گونه که مشاهده می‌کنیم مطابق با قانون بودجه سهم این دو به طرز چشمگیری رشد داشته است. در قسمت انتشار اوراق مالی اسلامی با رشد ۵۰ درصدی نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه ۱۳۹۹ و رشد چشمگیر تأمین مالی از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی، بودجه ۱۴۰۰ را متمایز ساخته است!

بازار سرمایه سازوکار دیگر تأمین مالی است که در آن دولت و بنگاه‌ها با انتشار اوراق بهادار به تجهیز منابع مالی اقدام می‌کنند و نیازهای مالی و سرمایه‌ای خود را تأمین می‌کنند. نقش اصلی بازار سرمایه، تأمین مالی بنگاه‌ها از طریق انتشار سهام و افزایش سرمایه است. در کنار بازار اوراق سهام، اوراق مالی اسلامی نیز که سررسید بلندمدت‌تری نسبت به تسهیلات بانکی دارند، در بازار سرمایه انتشار یافته و مورد معامله قرار می‌گیرد. حجم اوراق مالی اسلامی در بازار سرمایه طی سالیان گذشته افزایش یافته است و علاوه بر بنگاه‌ها که به انتشار صکوک اقدام می‌کنند، دولت، وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی نیز به انتشار اوراق مالی اسلامی (مطابق با اقتضانات شرعی)

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «چالش‌های تأمین مالی بنگاه‌ها از طریق انتشار صکوک (اوراق مالی اسلامی)»، شماره مسلسل:

نمودار ۳: تأمین مالی بودجه از بازار سرمایه و انتشار اوراق مالی و اسلامی



طی ۱۵ سال اخیر رسیده است؛ این در حالی است که

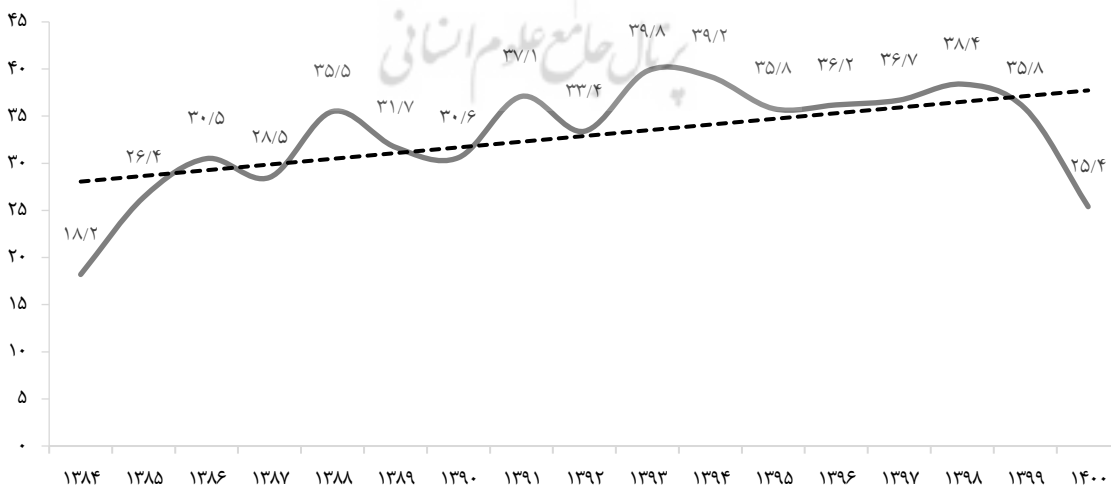
در سال ۱۳۹۷ سهم درآمدهای نفتی از بودجه دولت معادل ۲۶.۱ درصد بوده، اما در سال ۱۳۹۸ سهم نفت به حدود ۳۵ درصد رسیده است؛ از این رو بیش از یک سوم از منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۸ وابسته به درآمدهای نفتی می‌باشد.

در نمودار زیر روند تغییر نسبت مالیات به منابع بودجه عمومی دولت قابل مشاهده است.

۴-۲. مالیات

رقم درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۷ با ۲۱ درصد افزایش، معادل ۱۷۲.۵ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است. میزان سهم درآمدهای مالیاتی نیز از ۳۶.۷ درصد در سال ۱۳۹۷ به ۳۸.۴ درصد در بودجه سال ۱۳۹۸ رسیده است و در سال‌های ۱۳۹۹ به ۳۵.۸ درصد و در قانون بودجه ۱۴۰۰ به کمترین سهم خود یعنی ۲۵.۴ درصد

نمودار ۴: نسبت مالیات به بودجه عمومی (درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق

۳-۱. ضعف در نظام بودجه‌ریزی کشور

یکی از مشکلات اساسی فعلی نظام بودجه‌ریزی کشور آن است که در حال حاضر دولت اعتبارات دستگاه‌ها را به صورت سرجمع به آن‌ها تخصیص داده و دستگاه‌ها در مورد نحوه پرداخت آن به ذی‌نفع نهایی تصمیم‌گیری می‌کنند. ماحصل این سیاست آن است که: اولاً دولت از نحوه و ترکیب دقیق هزینه‌های خود اطلاعی ندارد. برای مثال مشخص نیست دولت دقیقاً چقدر حقوق و مزایا به چه افرادی پرداخت می‌کند یا چقدر اضافه‌کار پرداخت می‌کند و چقدر از خرید خدمات در فصل دوم هزینه‌ای مربوط به کارکنان قراردادی یا شرکتی است. ثانیاً به دلیل شفاف نبودن هزینه‌های دولت، امکان مدیریت هزینه‌ها برای دولت وجود ندارد. برای مثال از آنجا که در حال حاضر نمی‌توان هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر را به دقت احصا نمود، نمی‌توان در شرایط خاص، هزینه‌های اجتناب‌پذیر را با دقت قابل‌قبولی حذف نمود. به دلیل در دسترس نبودن ریز اطلاعات پرداختی‌های دستگاه‌ها نزد دولت، حتی اجرای قانون مالیات بر حقوق کارکنان نیز دچار انحرافات قابل‌توجهی است.^۲

۳-۲. رشد پایه پولی و تورم

باتوجه به این‌که بخش قابل‌توجه منابعی که برای پوشش کسری بودجه پیش‌بینی شده است (منابع صندوق توسعه ملی) قابل دسترس نبودند، عملاً بخش زیادی از کسری بودجه از محل پایه پولی تأمین

میانگین سهم مالیات از کل درآمدهای دولت در کشورهای منتخب در سال‌های مختلف ۶۴ درصد بوده که در این میان، هند با متوسط ۸۴ درصد بیشترین و ژاپن با متوسط ۳۹ درصد پایین‌ترین سهم مالیات از منابع بودجه عمومی دولت را دارا هستند. متوسط این سهم در ایران طی دوره مذکور ۳۲.۸ درصد است که از همه کشورهای پایین‌تر است. نکته دیگری که بر اساس این نمودار قابل برداشت است، روند کاهشی سرعت رشد سهم درآمدهای مالیاتی است که در بودجه ۱۴۰۰ شدت یافته است.

کم‌توجهی به درآمدهای مالیاتی منجر به آن شده است که فشارهای تأمین منابع به سمت وسویی برود که اثرات جبران‌ناپذیر و بلندمدتی را بر کشور تحمیل کند. فرار مالیاتی هم یکی از همین نابسامانی‌های ساختار مالیاتی می‌باشد که به گفته مسئولان حدود ۴۰ همت^۱ است.

در بخش بعدی به اهم دلایل ناکارآمدی بودجه‌ریزی به سبب فقدان الگوی جامع و بهینه تأمین مالی بودجه کشور خواهیم پرداخت.

۳. دلایل ناکارآمدی شیوه‌های تأمین مالی

بودجه

به سبب اثرگذاری شیوه تأمین مالی دولت‌ها و حکومت‌ها در حوزه متغیرهای کلان اقتصادی، توسعه اقتصادی و در نهایت معیشت مردم در این بخش به اهم دلایل ناکارآمدی خواهیم پرداخت.

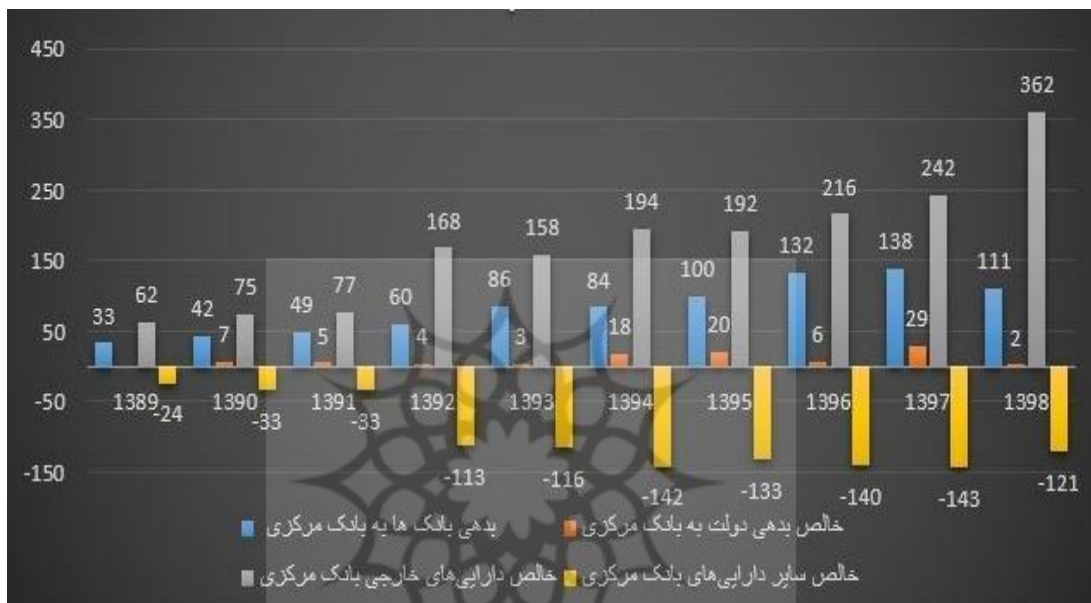
۱. هجدهمین نشست هیئت نمایندگان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران با محور بررسی اجمالی و تحلیل ارقام کلان لایحه بودجه دولت برای سال ۱۴۰۰ برپا شد. ۹۹/۰۹/۲۵، ابراهیم بهادرانی (مشاور عالی رئیس اتاق تهران).

۲. خبرگزاری تسنیم، ۹۹/۱۰/۱۰.

ایجاد منابع پایدار و مدیریت هزینه‌های دولت، در عمل بی‌معنا بودن قوانین بودجه و حذف نقش مجلس در این زمینه خواهد بود و از سوی دیگر تبعات اقتصادی سنگینی نظیر تورم افسارگسیخته را در پی دارد.

شدند، که این امر عملاً فرق چندانی با استقراض از بانک مرکزی نداشته، که آثار چشمگیر تورمی آن را در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و همچنین در سه‌ماهه اول سال جاری، شاهد بودیم. در سال ۱۴۰۰، به سبب عدم

نمودار ۵: بررسی پایه پولی از سمت منابع و اجزای آن



ورود بی‌قاعده ارز به کشور در زمان وفور منابع حاصل از صادرات نفت می‌تواند تبعات اقتصادی نامطلوبی همراه داشته باشد و از طریق سرکوب نرخ ارز، به تضعیف اقتصاد ملی و تولید داخلی منجر شود. این مسئله ضرورت رعایت انضباط مالی، برآورد صحیح منابع، ایجاد منابع پایدار و مدیریت هزینه‌های دولت را بیش از پیش نشان می‌دهد.

۳-۳. کاهش سهم بودجه عمرانی

باتوجه به این‌که در کشوری با مختصات ایران یکی از مهم‌ترین پیشران‌های تشویق بخش خصوصی به توسعه سرمایه‌گذاری، توجه به بودجه عمرانی است

بر اساس آنچه در نمودار شماره (۵) مشاهده می‌شود: در سال ۹۸ بیش از ۳۶۲ همت از پایه پولی کشور از محل دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بوده است.^۲ به این ترتیب، بیش‌برآورد منابع و یا شناسایی منابع غیرواقعی در قانون بودجه و عدم افزایش منابع پایدار و مدیریت هزینه‌های دولت، یکی از پیشران‌های اصلی تورم در کشور است که لازم است نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در همه مصوبات دارای بار مالی و به‌ویژه در بررسی لایحه بودجه سالیانه نسبت به این مسئله حساسیت ویژه‌ای داشته باشند. حال آن‌که، در صورت محدود نبودن دسترسی به منابع ارزی صندوق،

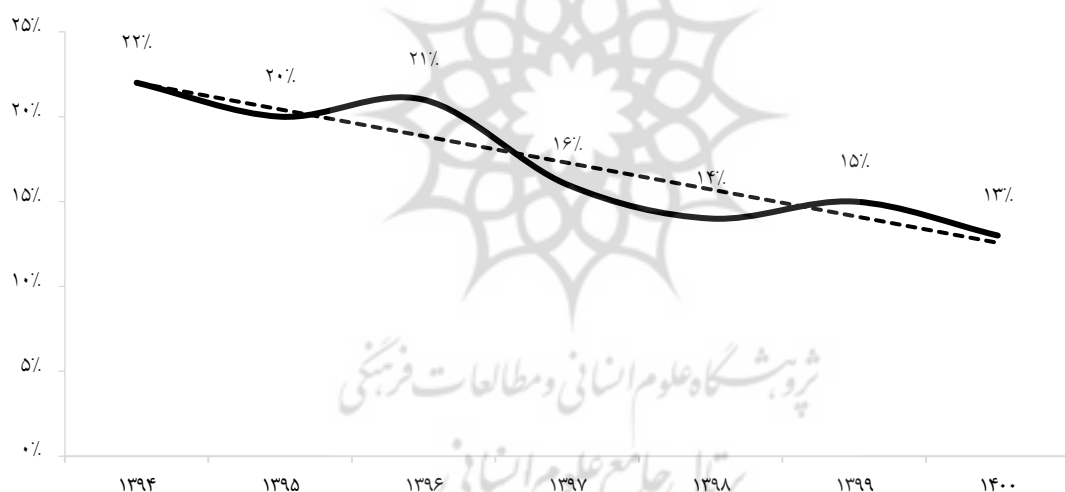
۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸»، شماره خبر: ۱۶۳۲۲۰۱-۱۳۹۹/۰۹/۱۸.

۲. خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۹/۰۹/۲۳، «مستندات استقراض حداقل ۸۰ هزار میلیارد تومانی دولت از بانک مرکزی/ کلاه شرعی به شیوه نوبخت».

عمده‌ای از منابع بودجه عمومی، دولت صرف امور هزینه‌ای شده و سهم اعتبارات عمرانی کاهش یافته است؛ که مزیتی در راستای افزایش اشتغال‌زایی و ایجاد رونق در بسیاری از بازارها و شرایط کسب‌وکار، بازار مواد اولیه و مصالح ساختمانی و صنعتی در بر نخواهد داشت. البته ضعف بسیار شدید آمار و ارقام و ابهام‌های بسیاری که در تمام مراحل بودجه وجود دارد، تحلیل و سیاست‌گذاری‌ها را به‌کندی و با مشکلات بسیاری مواجه می‌سازد.

که هر ساله در قالب بودجه عمومی تدوین می‌شود، کاهش هر ساله سهم بودجه عمرانی از کل بودجه عمومی به یکی از مهم‌ترین نگرانی‌ها برای کاهش سرمایه‌گذاری و به‌دنبال آن کاهش رشد اقتصادی در کشور تبدیل شده است، به‌ویژه آن‌که متأسفانه در اتفاقی نادر در سال ۹۸ استهلاک از سرمایه‌گذاری نیز سبقت گرفت. در قانون بودجه ۱۴۰۰ نیز سهم بودجه عمرانی از کل مصارف عمومی به پایین‌ترین سهم در ۶ سال گذشته رسیده و به ۱۳ درصد تنزل یافته است. این امر به این معناست که به تدریج سهم

نمودار ۶: سهم بودجه عمرانی (تملک دارایی سرمایه‌ای) از مصارف عمومی



مأخذ: محاسبات تحقیق

بودجه ۱۴۰۰ باید به سمت شیوه‌های جدید تأمین مالی حرکت کنیم. از جمله شیوه‌های کاربردی تأمین مالی پروژه‌های عمرانی و خدماتی، تأمین مالی مبتنی بر قرارداد (فکتورینگ) است. این مدل تأمین مالی در دنیا مورد استفاده قرار می‌گیرد و نتایج مثبتی را هم به همراه داشته است. در کشور ما هم با این مدل تأمین مالی می‌توان مشکل تأمین مالی پروژه‌های عمرانی را

۴. تجارب جهانی

بررسی تجارب موفق جهانی می‌تواند امری مهم در دستیابی به شاخص‌های نوین تأمین مالی پایدار تلقی شود؛ که در ادامه به این امر اشاراتی خواهیم داشت.

۴-۱. فکتورینگ

باتوجه به مشکلات و مسائل موجود در تأمین مالی بودجه عمرانی کشور و سهم ۱۳ درصدی آن در



فکتورینگ در ابتدا صرفاً در معاملات داخلی کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی استفاده می‌شد، اما به مرور نیاز به توسعه فکتورینگ و کاربرد آن در مبادلات بین‌المللی افزایش یافت. در سال ۱۹۸۶ نهاد بین‌المللی فکتورینگ (FCI) با دو هدف اساسی پایه‌گذاری شد. نخست آن‌که این شیوه تأمین مالی را در کشورهای مختلف معرفی کند و در قدم دوم بستری فراهم کند تا این شیوه تأمین مالی برای مبادلات بین‌المللی صادرات - واردات به کار آید. در حال حاضر ۴۰۰ شرکت ارائه‌دهنده خدمات فکتورینگ از ۹۰ کشور عضو (FCI) هستند. بر اساس آمار حجم گردش تأمین مالی مبتنی بر قرارداد (فکتورینگ) در دنیا در حدود ۲۷۰۰ میلیارد یورو و معادل ۳.۵ درصد (GDP) کل کشورهای دنیا است.

حل کرد. مطالعات جهانی هم عملیاتی بودن شیوه تأمین مالی مبتنی بر قرارداد و فواید آن را تأیید می‌کنند. در مدل تأمین مالی مبتنی بر قرارداد (فکتورینگ)، بنگاه‌های اقتصادی دارای مشکلات مالی به منظور تأمین منابع مالی خود بعد از عقد قرارداد با کارفرما، حق دارند مطالبات قراردادی (حق‌الزحمه) خود که بعد از اتمام پروژه، توسط کارفرما پرداخت خواهد شد را به یک نهاد مالی (صندوق سرمایه‌گذاری، بانک، مؤسسات مالی و اعتباری و ...) واگذار و از سوی همان نهاد مالی همزمان با شروع پروژه تأمین مالی شوند. در طرف دیگر، کارفرما با اطلاع از واگذاری مطالبات، ملزم می‌شود تعهدات قراردادی خود (حق‌الزحمه) را به جای بنگاه اقتصادی در وجه نهاد مالی پرداخت کند.

نمودار ۷: حجم گردش مالی نهادهای فکتورینگ دنیا در سال ۲۰۱۶



مالی کل دنیا را شامل می‌شود و معادل ۱۰ درصد (GDP) اروپا در این سال بوده است. کشور انگلیس با گردش مالی ۳۲۷ میلیارد یورو، بیشترین استفاده از این روش

۴-۱-۱. اروپا، پیشتاز صنعت فکتورینگ در جهان در سال ۲۰۱۸، قاره اروپا ۱۵۰۰ میلیارد یورو گردش مالی فکتورینگ داشته است که این عدد ۶۷ درصد گردش

عمومی را در طیف گسترده‌ای از پروژه‌های زیربنایی مهیا می‌کند، وجود رویه شفاف تأمین و تجهیز مالی برای پروژه‌های زیرساختی با ابعاد بزرگ، وجود واحدهای مشارکت عمومی - خصوصی در زمینه طراحی قوانین مناسب و پرهیز از ایجاد محدودیت‌های بی‌مورد برای مشارکت بخش‌های دولتی - خصوصی در پروژه‌های زیرساختی، وجود شبکه کارایی از دپارتمان‌ها و دفاتر مشارکت عمومی - خصوصی در ایالت‌ها، فراهم کردن زمینه تعامل مناسب با همکاری سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، پیمانکاران، تأمین‌کنندگان تجهیزات و نیز مؤسسه‌های تأمین مالی و غیره است.

کره: بررسی تجربه کره جنوبی نشان می‌دهد که موفقیت این کشور در توسعه بازار پروژه‌های زیرساختی مشارکتی، به‌علت ایجاد چارچوب نهادی و قانونی شفاف و حمایت‌کننده از مشارکت عمومی - خصوصی بوده است. دولت کره سیاست‌های متنوعی را به‌منظور جذاب نمودن مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها اجرا کرده است. در این رابطه می‌توان به انواع حمایت مالی از قبیل یارانه‌های ساختمانی و مشوق‌های مالی و مالیاتی اشاره کرد. دولت کره، به‌منظور به اشتراک گذاشتن ریسک پروژه با بخش خصوصی، مکانیسم به اشتراک‌گذاری ریسک را از طریق به‌کارگیری روش‌هایی همچون جبران هزینه‌های پایه پروژه‌ها و تضمین اعتبار زیرساخت‌ها از طریق صندوق تضمین اعتبار زیرساخت‌ها توسعه داده است.

تأمین را دارد. کشورهای فرانسه، آلمان، ایتالیا و اسپانیا در رتبه‌های بعدی حجم معاملات فکتورینگ این قاره قرار دارند. حجم مبادلات مربوط به فکتورینگ در آمریکا شمالی هم معادل ۹۵ میلیارد یورو بوده است.

۴-۱-۲. چین پیشناز فکتورینگ در آسیا

قاره آسیا با حجم مبادلات سالانه ۵۵۶ میلیارد یورویی یکی از نقاط درحال توسعه مبادلات فکتورینگ است. کشور چین با حجم معاملات ۳۰۰ میلیارد یورویی در سال دارای رتبه اول آسیا و دوم جهان در استفاده از این شیوه تأمین مالی است. در منطقه خاورمیانه و آسیای میانه هم اکثر کشورها در زمینه فکتورینگ فعال هستند.^۱

جدول ۵: حجم گردش مالی کشورهای همسایه و

جنوب غربی آسیا

کشورها	حجم مبادلات (میلیون یورو)
آذربایجان	۵۶
قطر	۶۲
ارمنستان	۱۰۰
مصر	۵۵۰
لبنان	۶۱۰
امارات	۳۸۳۱
روسیه	۲۸۰۰۴
ترکیه	۳۵۰۸۵

۴-۲. مشارکت عمومی - خصوصی در پروژه‌های زیرساختی^۲

استرالیا: موفقیت استرالیا در مشارکت عمومی - خصوصی عبارتند از: داشتن چارچوب قانونی که مالکیت، مدیریت و بهره‌برداری از زیرساخت‌های

۱. خبرگزاری مهر، ۹۹/۱۱/۲۵، کد خبر ۵۰۹۶۱۴۸

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، «تجربه استرالیا، کره جنوبی و هند در تکمیل طرح‌های عمرانی»، ۱۳۹۶/۱۱/۲۸، کد خبر: ۱۲۲۷۳.

خرد بوده و برای سرمایه‌گذاران ثروتمند که دارای اشتباهات ریسک بالایی هستند و در عین حال به دنبال بازده سرمایه‌گذاری بالایی می‌باشند، محصولی تعبیه نشده است. برخلاف صندوق مشترک سرمایه‌گذاری که استراتژی خرید و نگهداری دارند، مدیران صندوق‌های هیجینگ ابزارهای مالی را طراحی می‌کنند تا از فرصت‌های بازار برای سرمایه‌گذاری در دارایی‌های غیر نقدشونده از قبیل شرکت‌های ورشکسته، بازارهای نوظهور، عدم قیمت‌گذاری درست در بازارهای آربیتراژی و شرکت‌هایی که در مرحله ادغام و تملک (Acquisition & Merger) هستند، استفاده کنند.

عموم صندوق‌های هیجینگ در دنیا تحت قوانین و مقررات سازمان بورس نیستند و مجاز نیستند به عموم مردم عرضه شوند و باید سرمایه‌گذاران معتبر و محدود در آن‌ها سرمایه‌گذاری کنند و لازم نیست استراتژی سرمایه‌گذاری خود را به عموم افشا کنند، همچنین هزینه‌های مدیریت و عملکردی که به مدیران این صندوق‌ها پرداخت می‌شود، موجب شده فرصت‌های سرمایه‌گذاری سودآوری برای سرمایه‌گذاری مناسب شناسایی شود. از مزایای صندوق‌های هیجینگ این است که مدیران این صندوق‌ها سرمایه شخصی خود را نیز در این صندوق‌ها سرمایه‌گذاری می‌کنند و در معرض خطر قرار می‌دهند، بنابراین در انتخاب فرصت‌های سرمایه‌گذاری محتاطانه عمل می‌کنند تا سرمایه خود را از دست ندهند. انعطاف صندوق هیجینگ برای سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مختلف مثل سهام، اوراق

هند: بررسی تجربه کشور هند در اجرای مشارکت عمومی - خصوصی در حوزه زیرساخت‌ها روشن می‌سازد که این کشور با به‌کارگیری تیم‌های تدارکاتی با کیفیت بالا، نسبت به کشورهای در حال توسعه موفق عمل کرده است. دولت هند ابتکارات متنوعی را برای ایجاد چارچوبی قابلیت‌زا به منظور مشارکت هرچه بیشتر بخش خصوصی در طرح‌های زیرساختی، به‌کار برده است. به‌عنوان مثال دولت هند سیستم حمایت مالی پیشرو برای پروژه‌های مشارکت عمومی - خصوصی ایجاد کرده است. همچنین این کشور، حمایت‌های قانونی و سیاسی را برای توسعه اوراق بهادار، اوراق بدهی، ساختارهای ترکیبی و ساختارهای مناسب تقویت اعتبار ایجاد کرده است. دولت هند به منظور تأمین نیروی کار کافی و مورد نیاز در بخش‌های مختلف با مجموعه مهارت‌های مناسب، شرکت توسعه مهارت ملی را ایجاد کرد. شرکت توسعه مهارت ملی در هند به‌طور فعال در ایجاد مؤسسات آموزش عالی با کیفیت بالا و در تعامل با بخش صنعت نقش‌آفرینی می‌کند. این شرکت با ارائه انواع آموزش‌ها و مشاوره‌های فنی - تخصصی در سطح استانداردهای بین‌المللی، سعی در توانمندسازی فعالان اقتصادی به منظور مشارکت کارآمد در انواع مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی دارد.

۳-۴. صندوق هیجینگ^۱

باتوجه به این‌که بیشتر محصولات مالی که در بازار سرمایه کشورمان تعبیه شده است برای سرمایه‌گذاران

۱. دنیای اقتصاد، «تأسیس صندوق‌های هیجینگ»، ۹۹/۶/۲۶، کد خبری: ۳۶۹۲۱۷۷، سید حسن حسینی (مشاور بانکی و مالی).

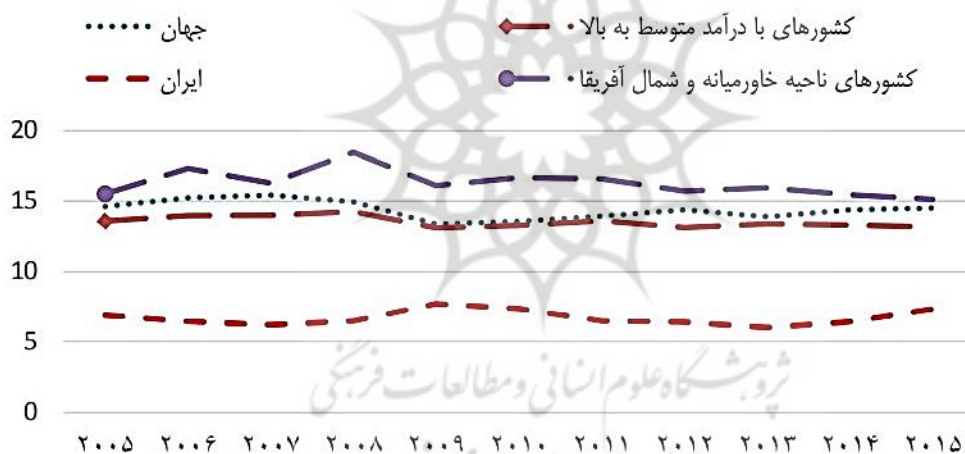
مسکن و شهرسازی، وزارت صنعت و بسیاری از دستگاه‌های اجرایی دیگر دانست.

۴-۴. مالیات

بسیاری معتقدند که ایرانی‌ها کمتر از شهروندان دیگر کشورها مالیات پرداخت می‌کنند و میزان پرداخت مالیات در ایران هنوز با کشورهای توسعه‌یافته فاصله بسیاری دارد. در همین ارتباط نیز نگاهی به وضعیت مالیاتی در دیگر کشورها می‌تواند قابل توجه باشد. مقدار مالیات‌ستانی در ایران را نسبت به متوسط جهان و کشورهای منطقه در نمودار (۸) ملاحظه کنید.

قرضه، ارزهای مختلف و کالاها می‌تواند استراتژی‌های سرمایه‌گذاری مختلف با قابلیت ارائه سود بالا به سرمایه‌گذاران را ارائه کند. صندوق‌های هجینگ می‌توانند در بخش‌های مختلف تکنولوژی‌های نو و زمینه‌های مختلف دیگر سرمایه‌گذاری کنند و به پروژه‌هایی که نیاز به تأمین مالی دارند، ضمن سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها، سود خوبی را نیز به سرمایه‌گذاران اعطا کنند. صندوق هجینگ را می‌توان، یکی از بهترین راه‌ها برای تأمین مالی پروژه‌های مختلف دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارت نفت، وزارت

نمودار ۸: نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران و کشورهای دیگر



مأخذ: بانک جهانی.

مجلس، اقتصاد ایران تقریباً نیمی از پتانسیل مالیاتی خود را استفاده نمی‌کند (نمودار ۸) را ببینید. به عبارت دقیق‌تر، طی بیش از دو دهه، متوسط تلاش مالیاتی (به معنای نسبت مالیات جمع‌آوری شده به میزان قابل جمع‌آوری) بین ۵۰ تا ۶۰ درصد بوده است.^۱ این موضوع دلایل بسیاری دارد از جمله آن‌که

دقت در نمودار فوق نشان می‌دهد که اقتصاد ایران در مقایسه با تولید ناخالص داخلی خود، مالیات چندانی جمع‌آوری نمی‌کند و این مسئله اختصاص به سال‌های اخیر و یا رونق و رکود حاکم بر اقتصاد ندارد. نتایج بررسی‌ها در مورد پتانسیل مالیاتی هم جالب توجه است. طبق گزارش مرکز پژوهش‌های

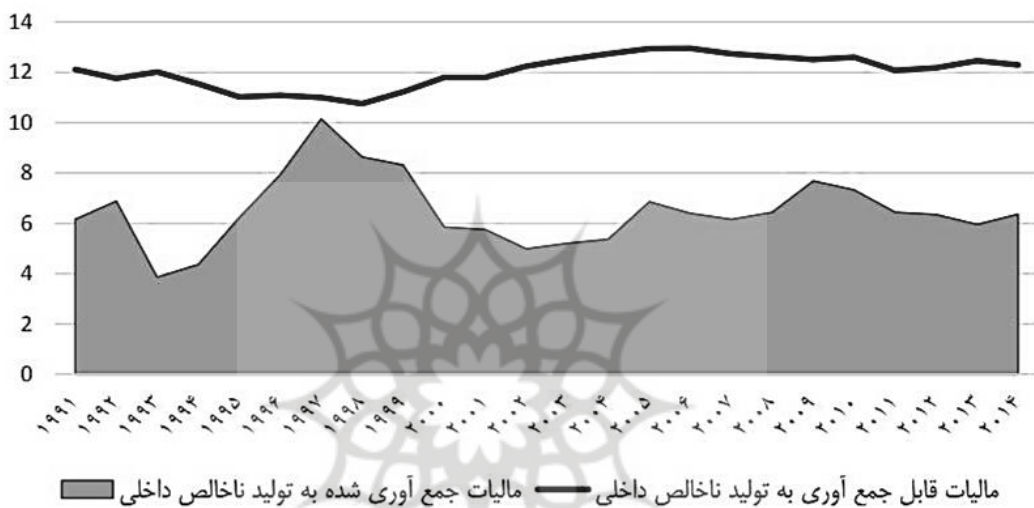
۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور»، شماره مسلسل: ۱۶۲۲۰-۰۸/۱۰/۱۳۹۷.



سیستم‌های اطلاعاتی کافی در جهت مالیات‌ستانی و وجود تنوع پایه‌های مالی متعارف در اقتصاد ایران کافی نیست؛ تمامی این عوامل نشانگر ساختاری است که توان بهره‌گیری از ظرفیت حال حاضر خود را ندارد.

مثلاً برخی بخش‌ها (مثلاً کشاورزی) یا برخی از مؤسسات و سازمان‌ها یا برخی اقشار (مثلاً هنرمندان سینما یا خوانندگانی که کنسرت برگزار می‌کنند و...) یا برخی مناطق (مثلاً مناطق آزاد) معاف از تمام یا بخشی از انواع مالیات هستند و عدم وجود

نمودار ۹: پتانسیل مالیات‌ستانی در مقایسه با مالیات محقق‌شده در ایران (درصد از تولید ناخالص داخلی)



مأخذ: محاسبات تحقیق.

می‌شود. این رویکردهای غیرکارشناسی در نهایت منجر به زیان‌های سنگین و ورشکستگی‌های عظیم می‌شود که تنها حجم زیادی از بدهی را بر دوش دولت باقی می‌گذارند.

مسائل و مشکلات کشور ما متأسفانه به دلایل تاریخی گوناگون، متعدد و متکثر است و به همین خاطر بعضی از آن‌ها ریشه‌های مسائل و مشکلات دیگری است. یکی از مهم‌ترین این مسائل و مشکلات و چالش‌های زیربنایی و ریشه‌ای نظام بودجه‌ریزی در کشور است که با توجه به وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی طی دهه‌های گذشته و گسترش نظام اداری دولت و

۵. ملاحظات امنیت اقتصادی

تأمین منابع مالی مهم‌ترین تنگنایی است که باید امروز برای برون‌رفت از مشکلات آن را سامان دهیم. نبود الگویی جامع در راستای تأمین مالی بهینه و کارا به ناپایداری درآمدی می‌انجامد که ناشی از بدبینی نیست، چرا که کسری بودجه دولت برخلاف سیاست‌های برنامه توسعه کشور روندی افزایشی داشته است، که بیش از پیش ناکارایی تأمین بودجه و به تعویق انداختن بدهی‌ها را به همراه دارد. سیستم سیاست‌زده و متأثر از وعده‌های انتخاباتی و قدرت‌های سیاسی، منجر به تحمیل هزینه‌هایی خارج از توان درآمدی بودجه

پایدار در کشور (مالیات‌ها و عوارض گمرکی و...) نشان می‌دهد.

نبود ساختاری قدرتمند برای پاسخ‌گویی به نیاز اقتصادی کشور، بدنه اقتصادی و به‌دنبال آن سیاسی کشور را شکننده خواهد ساخت و قدرت مقابله با محدودیت‌های داخلی و خارجی را از دولت‌ها خواهد گرفت. بهای سنگین این ناکارآمدی را بیشتر قشر ضعیف پرداخت خواهند کرد. بی‌ثباتی اقتصادی ناشی از ناپایداری عمده درآمدهای بودجه، بی‌اعتمادی سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را به‌همراه خواهد داشت. حال آن‌که به‌سبب عدم وجود نگاه بلندمدت به بودجه و نگاه کوتاه‌مدت به آن، منجر به اخذ سیاست‌هایی خواهد شد که تنها برای مدت کوتاهی وضعیت را تسکین می‌دهند، این نگاه به‌منزله غفلت از آثار بلندمدت سیاست‌هاست که می‌توانند امنیت اقتصادی کشور را تهدید کنند.

طبق بررسی لایحه و قانون بودجه ۱۳۰۰

به سبب کاهش منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی در لایحه ۱۴۰۰ از حدود ۷۵ همت به حدود ۳۶ همت در قانون بودجه؛ سهم تأمین مالی حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی از حدود ۹۵ همت در لایحه به حدود ۲۵۵ همت در قانون بودجه ۱۴۰۰ افزایش یافت.

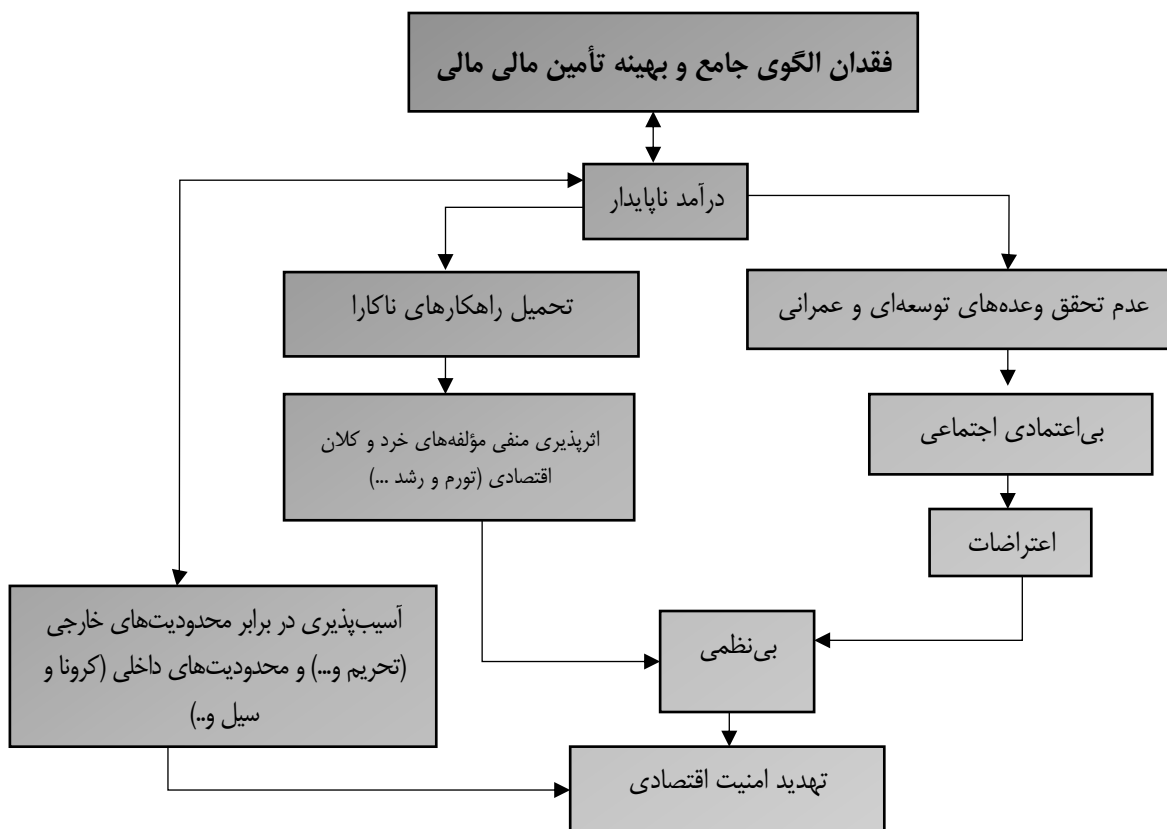
بدنه دولت، کسری بودجه بسیار بالا، پایدار و فزاینده دولت باعث شده که در حوزه‌های مختلف با مسائل و مشکلات مختلفی مواجه باشیم. لذا بخشی قابل توجهی از تورمی که در اقتصاد با آن مواجه هستیم در نتیجه کسری بودجه‌ای است که به‌واسطه ناکارآمدی‌ها و نارسایی‌ها در حوزه نظام بودجه‌ریزی با آن مواجه بوده‌ایم. همچنین ناکارآمدی در نظام بودجه‌ریزی کشور باعث شده نابرابری میان مناطق مختلف و تبعیض‌هایی در تخصیص منابع مختلف کشور را شاهد باشیم.^۱

این ناکارآمدی‌ها تأثیر خود را بر مؤلفه‌های اقتصادی همچون بی‌اعتمادی به رویکردهای توسعه‌ای کشور خواهد گذاشت و فضای رانتی را در کشور ترویج می‌دهد و با منتفع شدن محدود افرادی در جامعه در وضعیت عدم ثبات اقتصادی اعتماد عمومی از بین خواهد رفت که اعتراضات و هرج‌ومرج را به‌همراه خواهد داشت که به‌نوبه خود می‌تواند تهدیدی برای امنیت اقتصادی کشور تلقی شود.

ناپایداری درآمدی و مغفول ماندن راهکارهای مفید تأمین مالی بودجه سیاست‌های کشور را به‌سمت‌وسویی هدایت خواهد کرد که تنها به‌دنبال مُسکنی موقتی باشد و در این شرایط راهکارهایی ناکارا و با عواقب بلندمدت اعمال می‌شود. این ناپایداری خود را در سهم وسیع درآمدهای نفتی در بودجه و سهم اندک درآمدهای

۱. خبرگزاری فارس، ۱۴۰۰/۱/۶، گفتگو با سبحانیا (کارشناس اقتصادی).

نمودار ۱۰: اثرگذاری فقدان الگوی جامع و بهینه تأمین مالی در بودجه بر امنیت اقتصادی



جمع‌بندی و ارائه راهکارها

بررسی ابعاد تأمین مالی بودجه به دلیل تبعات مختلفی که در سطح خرد و کلان اقتصادی خواهد داشت، اهمیتی حیاتی دارد و ارائه راهکارهایی در راستای بهبود شیوه‌های تأمین مالی بودجه دولت امنیت اقتصادی را بهبود می‌بخشد. طبق بررسی‌های صورت گرفته در رابطه با میزان عملکرد شیوه‌های تأمین مالی و میزان ناکارآمدی و آسیب‌های وارده، مشاهده شد که علی‌رغم شناسایی مشکلات ساختاری و گوشزد کردن تبعات خطرناک و بلندمدت سیاست‌های شتاب‌زده و بدون کارشناسی در نظام بودجه‌ریزی، هنوز هم به ابعاد تأمین مالی نوین کمتر توجه می‌شود و همواره نگاه بودجه کشور به نفت می‌باشد. حال

آن‌که ضعف ساختاری در بهره‌گیری از منابع حاصل از فروش نفت کشور پس از رفع تحریم‌ها و محدودیت‌ها، کشور را با انبوهی از منابع مواجه خواهد کرد که رخداد بیماری هلندی دور از انتظار نخواهد بود. از این رو، راهکارهای مطلوب برای تأمین مالی بودجه به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

– شیوه تأمین مالی مبتنی بر قرارداد: این یک راهکار عملیاتی و تجربه‌شده در سطح جهانی برای حل موانع مذکور می‌باشد. با ورود ابزاری جدید به نام مطالبات قرارداد در لیست تضامین قابل ارائه به نهادهای مالی، گره تعداد قابل توجهی از پروژه‌های داخلی باز خواهد شد. بنگاه‌های اقتصادی می‌توانند بنا بر مبلغ قراردادهایی که در دست دارند تأمین مالی شوند و از

برای تأمین مخارج خود به بانک‌های تحت نفوذ خود فشار می‌آورد که پول خرج‌های دولت را بدهند. به‌عنوان مثال به بانک کشاورزی فشار می‌آورد تا هزینه خرید تضمینی گندم را تقبل کند. نکته مهم آن است که در این روش بانک‌ها با کسری مواجه شده و در عمل برای پوشش کسری خود از بانک مرکزی استقراض می‌کنند. در واقع به‌جای استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی، دولت با واسطه بانک‌ها از بانک مرکزی استقراض می‌کند. طبیعتاً اثر این کار، رشد پایه پولی و نقدینگی و در نتیجه تورم خواهد بود. ضمن این‌که این امر باعث می‌شود این بانک‌ها در تأمین مالی بخش غیردولتی هم دچار مشکل شوند.^۲ کاهش دخالت‌ها کمک شایانی در حوزه مقررات‌گذاری و نظارت بر فعالان این نظام مالی خواهد کرد.

- **تأسیس صندوق‌های هجینگ:** به‌سبب تأمین مالی طرح‌های عمرانی که در قانون ۱۴۰۰ هم شاهد کمترین سهم از بودجه بوده‌ایم، دولت می‌تواند با بهره‌گیری از نخبگان و ابزارهای نوین مالی که در فضای نوآوری مالی وجود دارد، قوانین دست‌وپاگیر را برداشته و به ایجاد صندوق‌های هجینگ کمک شایانی نماید. قوانین ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری در کشورمان روندی پیچیده و زمانبر است که عملاً ایجاد صندوق سرمایه‌گذاری را با مشکلاتی همراه کرده است. چنانچه این مسیر تسهیل

سوی دیگر نگرانی نهادهای مالی برای حضور در بسیاری از پروژه‌ها رفع خواهد شد.^۱ طی سال‌های گذشته سهم اعتبارات عمرانی از کل بودجه کشور روند کاهشی داشته است. بنابراین نیاز است روش‌های جدید تأمین مالی جایگزین روش‌های سنتی شود. در کشورهای توسعه‌یافته بودجه پروژه‌های عمرانی توسط دولت تأمین نمی‌شود. معمولاً با استفاده از مدل‌های تأمین مالی همچون فکتورینگ، صندوق‌ها و نهادهای مالی غیردولتی پروژه‌های عمرانی را تأمین مالی می‌کنند.

- **رویکرد تخصصی و ظرفیت‌محور در بودجه:** می‌توانیم نگاهی استانی به تخصیص بودجه داشته باشیم. بدین‌صورت که باتوجه به واقعیت‌های اقتصادی و شناسایی ظرفیت‌های اقتصادی هر استان بودجه‌ای را به‌منزله پیشبرد طرح‌های مورد نظر هر ساله اختصاص می‌دهند. مزیت این شیوه نسبت به قبل آن است که دیگر اجازه تحمیل هزینه بر بودجه بدون پشتوانه کارشناسی و خارج از چارچوب ظرفیتی تعریف شده برای هر استان را نمی‌دهد.

- **ایجاد چارچوب منسجم درخصوص نحوه برخورد دولت با بانک‌ها:** تأمین مالی دولت به کمک بانک‌ها به‌سبب سهل و در دسترس بودن امری است که همه‌ساله حتی باوجود آگاهی از آثار مخرب آن رخ می‌دهد. جلوگیری از دخالت‌های زیاد دولت به‌سبب ساختار عقب‌مانده نظام مالی، امری دشوار است اما غیرممکن نمی‌باشد. گاهی اوقات دولت

۱. خبرگزاری مهر، ۹۹/۱۱/۲۵، کد خبر ۵۰۹۶۱۴۸.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور»، مسلسل: ۱۷۲۹۰ - ۱۳۹۹/۰۹/۱۹.

پتانسیل‌های مالیات‌ستانی، شاهد یک درآمد مالیاتی اثرگذار بر پایداری منابع بودجه‌ای باشیم.

- **افزایش وصول گمرکی:** در سال ۱۳۹۸ وصولی گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به سال ۱۳۹۷ حدود ۸ درصد افزایش یافته است که در مقایسه با نرخ تورم، از کاهش قابل توجه مقدار حقیقی این منبع درآمدی حکایت دارد.^۱ حال آن‌که در سال‌های ۹۹ نیز تمهیدات لازم در خصوص افزایش وصول گمرکی در نظر نگرفته شده است. لازم است به این امر به واسطه پایداری درآمدی آن توجه ویژه‌ای شود.

- **اصلاح قانون پولی و بانکی:** قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ است، لذا با توجه به تعهدات گسترده‌ای که وجود دارد، این قانون نیاز به اصلاح و بروزرسانی دارد این اصلاحات می‌تواند به کارآمدتر شدن نظام تأمین مالی در کشور و به رشد و توسعه کشور و کنترل نظام بانکی و متوقف کردن آن برای تزریق نقدینگی غیر ضرور به کشور کمک کند.

- **توجه ویژه به پتانسیل بازار سرمایه:** بازار سرمایه در سال‌های اخیر، نقدینگی قابل‌توجهی از طریق انتشار اوراق بدهی و صندوق‌های درآمد ثابت جذب کرده و بسیاری از شرکت‌های بزرگ از مزایای تأمین مالی از طریق بازار سرمایه برخوردار شده‌اند. بدون‌شک در صورت رفع برخی موانع و نقاط ضعف و نیز تسهیل شرایط، برای استفاده از پتانسیل‌های بازار سرمایه، می‌توان اتفاقات مثبتی هم برای صنایع

شود، صندوق‌های هجینگ بین‌المللی نیز می‌توانند در کشور راه‌اندازی شوند.

- **رتبه‌بندی شرکت‌ها:** این امر، عامل مغفول‌مانده در خصوص تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی است. با این کار امکان انتشار اوراق با نرخ‌های سود متفاوت برای شرکت‌ها متناسب با میزان ریسک آن‌ها خواهد بود و انتشار اوراق بدهی با یک نرخ مشخص برای همه ناشران منطبق با اصول مدیریت ریسک نیست و بهتر است اصلاح گردد.

- **توقف بهره‌گیری از تبدیل ارزهای دور از دسترس به ریال:** در صورت محدود نبودن دسترسی به منابع ارزی صندوق، ورود بی‌قاعده ارز به کشور در زمان وفور منابع حاصل از صادرات نفت می‌تواند تبعات اقتصادی نامطلوبی (رشد پایه پولی و تورم و...) به همراه داشته باشد و از طریق سرکوب نرخ ارز، به تضعیف اقتصاد ملی و تولید داخلی منجر شود.

- **اصلاح نظام مالیاتی:** متأسفانه در کشور ما نظام مالیاتی، چه در بُعد قانونی به واسطه خلاءهای قانونی و چه در بُعد اجرا به‌گونه‌ای نبوده که در راستای حمایت از تولید انگیزه ایجاد کند و جلوی فعالیت‌های سفته‌بازی، رانت‌جویی و غیرمولد را بگیرد. بنابراین اصلاحات در نظام مالیاتی هم می‌تواند به اصلاحات در سمت تولید کمک کند و به بحث اشتغال و افزایش منابع بودجه‌ای کشور کمک کند و هم ادامه با افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش بی‌عدالتی مالیاتی بین فعالان اقتصادی و بررسی

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸»، شماره خبر: ۱۶۳۲۲۰۱-۱۳۹۹/۰۹/۱۸.

- س. ح. (۱۳۹۹). تأسیس صندوق‌های هجینگ. دنیای اقتصاد، کد خبری: ۳۶۹۲۱۷۷.

- چالش‌های تأمین مالی بنگاه‌ها از طریق انتشار صکوک (اوراق مالی اسلامی). (۱۳۹۸). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۶۶۲۲.

- راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاست‌گذاری. (۱۳۹۹). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- صندوق توسعه ملی و تأمین مالی برنامه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰. (۱۳۹۹). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، کد شناسه: ۱۱۲۰۱.

- مستندات استقراض حداقل ۸۰ هزار میلیارد تومانی دولت از بانک مرکزی. (۱۳۹۹). خبرگزاری تسنیم.

تولیدی کشور و هم برای سرمایه‌گذاران رقم زد. درست عمل کردن بازار سرمایه می‌تواند منجر به بهبود تأمین مالی بنگاه‌ها و در راستای تحقق شعار پشتیبانی‌ها و مانع‌زدایی‌های تولید خواهد بود؛ اما اگر این بازار به‌درستی عمل نکند می‌تواند فرصت‌سوزی شود و سرمایه‌های زیادی به باد رود.

منابع

۱- ب. (۱۳۹۹). بررسی اجمالی و تحلیل ارقام کلان لایحه بودجه دولت برای سال ۱۴۰۰. هجدهمین نشست هیأت نمایندگان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران.

- بررسی آثار روش‌های مختلف تأمین مالی کسری بودجه دولت بر متغیرهای اقتصاد کلان (۱۳۹۷). پژوهشکده پولی و بانکی (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران).

- بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸. (۱۳۹۹). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره خبر: ۱۶۳۲۲۰۱.

- بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (منابع بودجه). (۱۳۹۶). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور. (۱۳۹۷). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۶۲۲۰.

- بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور. (۱۳۹۹). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل: ۱۷۲۹۰.

- تجربه استرالیا، کره جنوبی و هند در تکمیل طرح‌های عمرانی. (۱۳۹۶). اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، کد خبر: ۱۲۲۷۳.