

# ضعف ساختار و چارچوب بودجه

میلاذ میرا

## چکیده

نظام بودجه‌ریزی در ایران با چالش‌های متعددی مواجه است. به‌رغم تأکیدات مقام معظم رهبری و وجود دلایل بسیار بر اصلاح چارچوب بودجه در سال‌های اخیر، متأسفانه همواره شاهد ضعف ساختار و چارچوب بودجه هستیم. چنانچه در بودجه ۱۴۰۰ رشد هزینه‌های جاری حکایت از اتخاذ سیاست‌های هزینه‌زا به‌جای رویکرد مدیریت هزینه دارد. نتایج گزارش نشان می‌دهد طی سال‌های اخیر، ضعف ساختار بودجه و عدم به‌کارگیری اصلاحات توصیه‌شده تبعاتی خرد و کلان بسیاری را به همراه داشته است.<sup>۲</sup> در این گزارش به ارائه راهکارهایی به‌جهت بهبود ساختار و چارچوب بودجه می‌پردازیم. اهم راهکارهای ارائه‌شده در این گزارش عبارت‌اند از: افزایش سهم درآمدهای پایدار غیرنفتی، بهره‌گیری از منابع خرد، حذف تأمین مالی تورم، توجه به ساختار کسری بودجه، تبدیل بودجه به سند مالی و عملیاتی، توجه به واقعیت‌های کشور، مدیریت درآمدها، هدفمندسازی اعتبارات.

واژگان کلیدی: بودجه، اصلاح ساختاری، عملکرد

## مقدمه

عملکرد بهتر را دست‌کم تا دو سال آینده سخت‌تر و دست‌نیافتنی‌تر کرده است.

در کشورهای در حال توسعه به دلایلی از قبیل ظرفیت مالیاتی کوچک، وقفه مالیاتی طولانی و عدم کفایت دولت در جمع‌آوری مالیات، گرایش به تأمین مالی از طریق مالیات تورمی بیشتر است. علاوه بر این، با توجه به این‌که نسبت پول به تولید در این کشورها پایین است، بانک‌های مرکزی باید خلق پول و تورم بالایی را ایجاد کنند تا بتوانند منابع مالی مورد نیاز دولت را تأمین کنند (حاج‌امینی، ۱۳۹۸). این

برگزاری جلسات متعدد و ارائه گزارشات دقیق از وضعیت عملکرد بودجه، چه در زمان تحریم و چه قبل از آن و همچنین رویکرد مجلس بر لایحه بودجه ۱۴۰۰ و تأیید همه آن‌ها بر بیش برآوردی غیرواقعی منابع و مصارف؛ انتظار می‌رفت که بودجه مصوب به واقعیت نزدیک باشد. حال آن‌که، کسری تراز عملیاتی از ۳۱۹ همت در لایحه، به ۴۶۴ همت در قانون بودجه و رشد هزینه‌های جاری دولت در وضعیت بحرانی کشور، استمرار تنش‌های اقتصادی و مسیر

mir.milad91@yahoo.com

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. همچون: استمرار درآمدهای ناپایدار (رشد سهم نفت در بودجه و...)، کاهش شفافیت در هزینه‌کرد، کاهش سهم صندوق توسعه ملی، کاهش سهم درآمدهای پایدار (مالیات و...)، دست‌درازی به منابع بانک مرکزی و رشد پایه پولی و نقدینگی را به‌همراه داشته است، مواردی که بالطبع دارای آثار منفی نیز می‌باشند.

## ۱. چارچوب کلی بودجه

بودجه دولت در ایران توسط لایحه‌ای که پیشنهاد مستقیم دولت است به صورت سالانه و معمولاً در پاییز هر سال برای عملکرد سال بعد به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود و پس از تصویب، این لایحه حکم قانون را داشته و قانون بودجه سالانه کشور توسط همه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجراست. مشکلی که عمدتاً دولت‌ها با آن مواجه می‌شوند این است که دستیابی به تمام اجزای آن امری احتمالی است.

در جدول شماره (۱) روند منابع و مصارف عمومی، تراز عملیاتی بر اساس قانون بودجه، الزامات برنامه ششم توسعه و آخرین عملکردهای ارائه شده بودجه سالانه ارائه شده است که به خوبی چارچوب کلی بودجه عمومی دولت را از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ در اختیار قرار می‌دهد.

سیاست‌ها به شیوه‌های مختلفی در کشور اجرا شده است.

به سبب اهمیت ساختار بودجه و آثار اقتصادی خرد و کلان آن بر زندگی جامعه امروزه و آینده کشور و تحقق دستور مقام رهبری مبنی بر اصلاح ساختار بودجه و چگونگی عملکرد آن تا به امروز؛ در این گزارش ابتدا به چارچوب کلی بودجه طی برنامه ششم توسعه و عملکردهای ارائه شده و بررسی میزان عملیاتی بودن بودجه ۱۴۰۰ خواهیم پرداخت و در ادامه به میزان اجرایی شدن اصلاحات ساختاری بودجه (مصوب ۱۳۹۷ می‌باشد)، اشاره و به ارزیابی بندهایی از آن می‌پردازیم و در پایان با در نظر گرفتن میزان تهدیدکنندگی و ضعف ساختاری بودجه بر امنیت اقتصادی کشور به ارائه راهکارهایی به جهت بهبود ساختار و چارچوب بودجه خواهیم پرداخت.

جدول ۱: چارچوب کلی بودجه بر طبق روند منابع عمومی، مصارف عمومی، تراز عملیاتی بر اساس قانون بودجه، الزامات برنامه ششم توسعه و عملکرد (ارقام به میلیارد تومان)

میزان تغییر	۱۴۰۰			۱۳۹۹			۱۳۹۸			۱۳۹۷			
	رشد نسبت	برنامه ششم	بودجه	عملکرد	بودجه	برنامه ششم	عملکرد	بودجه	برنامه ششم	عملکرد	بودجه	برنامه ششم	
۷۰۶۹-۷	۱۱۳۶۴	۶۸۰-۸۱	۱۱۱۶۹۲۰	۳۲۸۶۰	۵۷۱۰-۱۳	۵۴۴۸۹۵	۴۳۶۰۳	۴۴۵۸۱	۴۵۷۴۴۴	۶۹۴۳۱	۳۸۶۷۸۶	۳۸۵۴۵۵	منابع عمومی
۱۶۶-۹۹	۵۷-۱۵	۴۵۱۶۷۱	۴۵۴۸۹۸	۱۶۹۳۴۴	۲۸۱۷۹۹	۲۸۲۴۸۱	۲۱۷۱۸۳	۳۳۸۹۸۳	۲۸۷۵۷۵	۱۸۸۵۷۸	۲۱۶۱۸۵	۳۳۵۱۰۲	درآمدها
۲۸۰-۵۸	۲۶۷-۹	۱۱۳۲۸۶	۳۹۵۵۳۷	۷۳۲۶	۱۰۷۲۸۹	۱۳۰۲۸۹	۳۷۵۶۵	۱۵۵۵۳۳	۱۳۱۰۷۵	۱۱۰-۸۰۱	۱۰۷۵۶۱	۱۱۲۸۱۹	واگذاری سرمایه‌های
۲۵۳	۱۴۵-۴	۵۷۱۲۴	۴۲۷۳۴	۱۵۲۰۹۰	۱۷۶۷۲۵	۵۲۱۱۴	۱۶۹۸۵۵	۵۱۰۷۵	۴۸۷۷۴	۹۵۰۵۲	۶۳۰۴۰	۴۶۷۷۴	واگذاری دارایی‌های مالی
۷۰۶۹-۷	۱۱۳۶۴	۶۸۰-۸۱	۱۱۱۶۹۲۰	۳۲۸۲۸۸	۵۷۱۰-۱۳	۵۴۴۸۹۵	۴۳۶۰۳	۴۴۵۸۱	۴۵۷۴۴۴	۳۸۱۳۲۵	۳۸۶۷۸۷	۳۸۵۴۵۵	مصارف عمومی
۴۲۸۸۵	۱۱۰-۷	۴۴۸۷۵	۹۱۸۹۱۶	۲۶۵۹۳۱	۴۲۶۰۳۱	۲۸۱۷۲۰	۳۳۶۱۸۷	۳۵۱۳۳۶	۳۳۴۰۸۲	۲۱۹۴۷۸	۲۹۳۹۹۵	۲۸۹۲۴۳	هزینه‌ها
۸۸۲۸۲	۱۰۰-۳	۱۴۶۹۶۹	۱۷۶۲۶۴	۵۲۱۱۴	۸۱۹۸۲	۱۱۶۵۲۷	۳۸۱۲۷	۶۶۸۵۷	۹۳۷۱۰	۴۹۵۵۶	۶۳۰۰۲	۷۸۱۸۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۳۵۷۴۰	۲۸۸۸	۵۲۱۲۷	۱۸۱۲۴۰	۳۷۱۱۰	۴۷۰۰۰	۴۰۶۳۷	۴۴۷۸۱	۳۹۳۴۸	۳۹۶۳۲	۵۲۳۹۱	۳۰۷۹۰	۱۸۰۳۲	تملك دارایی‌های مالی
		۳۶۹۶	۴۶۴۰۱۸	۹۶۵۸۷	۱۴۷۱۲۲	۲۵۱۳۹	۱۱۹۶۰۴	۱۱۳۳۹۳	۴۶۵۰۷	۹۰۹۰۰	۷۸۱۰	۶۳۴۴۱	تراز عملیاتی

منبع: اطلاعات عملکرد سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ بر اساس گزارش خزانه‌داری کل کشور و محاسبات تحقیق.



است و نمودارها در این بخش نسبت به مدت مشابه سال قبل، حدود ۶۴ درصد رشد را نشان می‌دهد اما درباره خودروهای لوکس، منازل گران‌قیمت و خانه‌های خالی به دلیل عدم تصویب آئین‌نامه در هیئت‌وزیران، همانند سال گذشته فاقد وصولی است (دیوان محاسبات کشور، ۱۴۰۰).

درآمد حاصل از محل فروش نفت و اموال مازاد منقول و غیرمنقول ۷ هزار و ۳۲۶ میلیارد تومان محقق شده که حدود ۷ درصد رقم مصوب ۸ ماهه در سال ۱۳۹۹ به دست آمد (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۹). این در حالی است که دولت برای سال ۱۴۰۰ بیش از ۳۹۵ همت از این محل منابع پیش‌بینی کرده که عدم تحقق و نااطمینانی از وصول را بالاتر برده که در نهایت منجر به کسری شدید می‌شود. آثار این کسری و نحوه تأمین آن، با افزایش نقدینگی و تورم به جامعه تحمیل خواهد شد. برای اعتبارات عمرانی نیز بیش از ۵۲ هزار میلیارد تومان پرداختی به پیمانکاران ثبت شده است. در طرف مصارف نیز ۳۵۳ هزار و ۸۳۸ میلیارد تومان هزینه شده که از این رقم ۲۶۵ هزار و ۹۳۱ میلیارد تومان بابت هزینه‌ها به‌خصوص حقوق و دستمزد کارمندان دولت بوده است.

تملك دارایی‌های مالی که به بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشرشده سال‌های گذشته مربوط می‌شود نیز در هشت‌ماهه ۱۳۹۹ بیش از ۲۷ هزار میلیارد تومان سررسید شده است (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۹). طبق عملکرد هشت‌ماهه بودجه ۱۳۹۹ (جدول شماره ۱) که به‌طور میانگین ۵۵ درصد آن

طبق اطلاعات خزانه‌داری کل کشور از بررسی عملکرد هشت‌ماهه منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۹ استنباط می‌شود که در حدود ۳۲۸ همت منابع وصول شده است (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۹)، که از این میزان بر اساس گزارش دیوان محاسبات، مجموع درآمدهای مالیاتی هشت‌ماهه منتهی به آبان‌ماه سال ۱۳۹۹ نسبت به دوره مشابه سال ۱۳۹۸ با رشد حدود ۳۶.۷ درصدی مواجه بوده که در مجموع، به‌طور میانگین ۱۰۱.۷ درصد از درآمدهای مالیاتی محقق شده است، اما این رشد اسمی، متوازن و در چارچوب عدالت ارزیابی نمی‌شود.

یافته‌های دیوان محاسبات نشان می‌دهد، در شرایطی که مالیات‌های نقل و انتقال سهام و حقوق کارکنان بخش خصوصی با آمار کم‌سابقه‌ای به ترتیب حدود ۷۷۹ درصد و ۱۶۳ درصد رشد تحقق مواجه بوده‌اند، اما کم‌ترین تحقق مالیاتی به عوارض خروج از کشور، خانه‌ها و خودروهای گران‌قیمت اختصاص یافته که به ترتیب حدود شش درصد و صفر درصد بوده‌اند (دیوان محاسبات کشور، ۱۳۹۹) بیان شده است.

طبق بررسی عملکرد دو‌ماهه بودجه ۱۴۰۰ مشخص می‌شود ۲۷ درصد منابع بودجه محقق شده است که در مقابل ۴۴ درصد مصارف، حکایت از کسری بودجه در ابتدای سال است و عدم تغییر در تحقق منابع و ادامه این رویه، به کسری بودجه شدید در پایان سال مالی کشور خواهیم رسید. بررسی‌های دیوان محاسبات در موضوع درآمدهای مالیاتی حکایت از آن دارد که تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰، نزدیک به ۸۵ درصد از درآمدهای مالیاتی محقق شده

دولت مبنی بر برنامه‌ریزی و اجرای اصلاحات اقتصادی در کشور، سازمان برنامه و بودجه، چارچوب کلی طرح اصلاحات سیاستی و ساختاری بودجه عمومی را با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت تهیه کرده است. این برنامه اهداف زیر را در بازه میان‌مدت در نظر دارد:

- (۱) مدیریت کسری بودجه دولت از طریق تأمین منابع پایدار و کارا تر نمودن هزینه‌کرد برای اداره کشور.
- (۲) ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و حمایت از تولید و اشتغال.
- (۳) ارتقای عدالت اقتصادی و بهبود معیشت عمومی.

محوریت طرح اصلاحات ساختاری، مبارزه با کسری بودجه ساختاری انتخاب شده است؛ چراکه این پدیده منجر به بی‌ثباتی در سطح اقتصاد کلان، ایجاد تورم‌های مزمن و پُرنوسان، کاهش ارزش پول ملی و نیز کاهش تولید، اشتغال، و بالطبع کاهش رفاه اقتصادی و اجتماعی می‌شود. (همان)

بر طبق ارزیابی‌های صورت گرفته، چارچوب اصلاحات ساختاری بر مبنای چهار محور اصلی طراحی شده است، که هر یک از محورها نیز شامل برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت است. جدول شماره (۲) چارچوب کلی اصلاح ساختاری بودجه با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت ترسیم شده است.

محقق شده است؛ رشد بیش از ۱۵۰ درصدی بودجه ۱۴۰۰ را با توجه به عدم‌تغییر محسوس در درآمد، وضعیت تحریم‌ها و پیشروی کرونا در کشور و بهبود ساختار بودجه، با واقعیت‌های اقتصاد کشور همخوانی ندارد.

از این رو، با توجه به اهمیت بودجه در مدیریت کلان اقتصاد کشور و طبق تأکیدات مقام معظم رهبری بر موضوع بودجه، برنامه «اصلاح ساختار بودجه» از سال ۱۳۹۷ توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تدوین گردید که در بخش بعد به چارچوب اصلاح ساختاری و میزان اجرایی شدن آن پرداخته می‌شود.

## ۲. چارچوب اصلاح ساختاری بودجه

در آذرماه سال ۱۳۹۷، مقام معظم رهبری مقرر فرمودند، نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش کسری بودجه با افق دو سال (۹۹-۱۳۹۸) تدوین و مصوب شورای عالی هماهنگی اقتصادی شود و بودجه سال ۱۳۹۸ نیز در چارچوب این برنامه تنظیم شود. همچنین تأکید فرمودند آنچه در سیاست‌های کلی و برنامه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در خصوص اصلاح ساختار بودجه عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت تصویب و ابلاغ شده لازم است، اجرایی و در بودجه سال ۱۳۹۸ گنجانده شود (سازمان برنامه بودجه، ۱۳۹۸).

در راستای تحقق دستور مقام معظم رهبری، اجرای بندهای اقتصاد مقاومتی و نیز وظیفه ذاتی



جدول ۲: چارچوب اصلاح ساختاری بودجه (بارویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت)

محورها	افق زمانی	برنامه‌ها	
تقویت نهادی بودجه	کوتاه‌مدت	برنامه ارتقای شفافیت و انضباط مالی از طریق ارتقای نظام یکپارچه اطلاعات مالی دولت برنامه ارتقای اثربخشی بودجه از طریق ایجاد ارتباط بین بودجه با اهداف میان‌مدت و کلان اقتصادی	
	میان‌مدت	تقویت انضباط مالی دولت از طریق ارتقای جامعیت سند بودجه و ارتقای آن به سند مالی حاکمیت برنامه بهبود ارتقای کارایی مالی در هزینه‌کرد منابع مالی بودجه عمومی برنامه بهبود در اثربخشی بودجه از طریق ایجاد تناسب بین مأموریت‌ها و ارتقای عدالت جغرافیایی در بودجه‌ریزی برنامه اصلاح فرایندهای بودجه‌ریزی (تهیه، تصویب، اجرا و نظارت) و بازتعریف نقش ارکان مختلف در بودجه به‌منظور ایجاد انضباط مالی	
	کوتاه‌مدت	تأمین حداقل‌های معیشتی برای عموم مردم و اقشار آسیب‌پذیر و اصلاح یارانه‌های نقدی حذف هزینه‌های اجتناب‌پذیر و اولویت‌بندی فعالیت‌ها	
هزینه‌کرد کارا	کوتاه‌مدت	کاهش هزینه‌های شرکت‌های دولتی کاهش هزینه‌های طرح تحول سلامت اهرم کردن منابع بودجه برای تولید	
	میان‌مدت	اصلاح نظام یارانه‌ها و بیمه یارانه طرح تحول سلامت یارانه کشاورزی یارانه تولید اصلاح نظام ارزیابی قیمت و کیفیت پروژه‌های عمرانی چابک‌سازی دولت و اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی تأسیس بانک توسعه اصلاح صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی اصلاح نظام یارانه انرژی (بنزین، گازوئیل و برق)	
		کوتاه‌مدت	اصلاح یارانه کالاهای اساسی کاهش معافیت‌ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی فروش دارایی‌ها از طریق صندوق‌های قابل معامله در بورس (ETF)
		میان‌مدت	استقرار نظام مالیات بر درآمد و اصلاح نظام یارانه مبتنی بر درآمد اصلاح نظام مالیه بهینه بالادستی نفت و گاز مدیریت دارایی‌های مالی دولت مولدسازی دارایی‌های دولت
		کوتاه‌مدت	طراحی مقدار بهینه منابع نفتی در بودجه با در نظر گرفتن بدهستان‌های بین‌نسلی (اصلاح اساسنامه صندوق و افزودن نقش ثبات‌ساز به آن) انتشار اوراق ارزی و ریالی جهت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی به‌همراه عملیات بازار باز بانک مرکزی
	میان‌مدت	ساماندهی بدهی‌های دولت و اصلاح روابط دولت با نظام بانکی، تأمین اجتماعی و پیمانکاران	

استمرار پرداخت یارانه برای سالیان دراز، سبب شده است تا قیمت‌های نسبی به‌طور گسترده‌ای تحریف‌شده، از یکسو مانع تخصیص بهینه منابع شود و از سوی دیگر با ایجاد کسری بودجه و افزایش هزینه‌های دولت، آثار سوئی را بر اقتصاد ملی برجای بگذارد (نوفرستی، ۱۳۸۹). لذا چگونگی اجرا بسیار حائز اهمیت می‌باشد. برای کالاهای اساسی پیشنهاد حذف ارز ترجیحی و دادن کالا بزرگ اعتباری به مصرف‌کننده مطرح شده است که دارای ابهامات بسیاری است.

#### ۲-۴ ارزیابی محور چهارم

بند اول آن به بازگشت به وضعیت حساب ذخیره ارزی اشاره دارد. با توجه به تجربه دولت‌های گذشته در خصوص برداشت از این حساب و خروج از سرمایه بین‌نسلی، این پیشنهاد باهدف استقلال بودجه از نفت در تضاد می‌باشد. بند دوم هم به گسترش بازار بدهی‌ها اشاره دارد که اگر دولت‌ها را در این امر محدود نسازیم منجر به افزایش بدهی‌ها و تبعات ناشی از آن خواهد شد.

#### ۳. عملکرد اصلاح ساختاری بودجه ۱۳۹۷-۱۴۰۰

اصلاحات موردنظر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، به‌خاطر نداشتن فرصت کافی اعمال نشد. در بهمن‌ماه همان سال به گفته رئیس وقت مجلس شورای اسلامی، طبق گفته مقام معظم رهبری تا چهار ماه آینده اصلاحات صورت خواهد گرفت؛ که در این مورد نیز انجام نشد. تأکیدات رهبر انقلاب به اصلاح ساختار بودجه تا سال ۱۳۹۹ نیز ادامه یافت و شدت

در ادامه به ارزیابی برخی بخش‌های این اصلاحات ساختاری پیشنهادی، پرداخته می‌شود:

#### ۲-۱. ارزیابی محور اول

تبدیل سند بودجه عمومی دولت به سند حاکمیت فراتر از خواسته مقام معظم رهبری و خارج از اختیارات سازمان برنامه و حتی شورای هماهنگی اقتصاد است (سیف، ۱۳۹۸). برنامه دوسالانه کردن بودجه به اشتباه در افق زمانی کوتاه‌مدت گنجانده شده است و برنامه مشخصی جهت ایجاد ارتباط بودجه و اهداف برنامه در این پیشنهاد ارائه نشده است. ساماندهی عملیات فرابودجه‌ای دولت مرتبط با شرکت‌های دولتی نیز امری ضروری است. چراکه با توجه به میزان شفافیت و کیفیت عملکرد آن‌ها، حجم مفاسد اقتصادی در آن‌ها افزایش یافته است. لذا چنین اقدامی بسیار مهم و تأثیرگذار خواهد بود.

#### ۲-۲. ارزیابی محور دوم

تأمین حداقل معیشت باید به‌صورت جزء بیان گردد تا بتوان آن را به‌درستی ارزیابی نمود. درخصوص اصلاح یارانه‌های نقدی نیز می‌بایست تا به امروز یارانه‌های پردرآمدها حذف می‌گردید. موضوعاتی چون چابک‌سازی دولت، اصلاح ساختاری شرکت‌های دولتی، تأسیس بانک توسعه و نیز اصلاح صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی پیشنهادات خوبی می‌باشند اما در قالب برنامه «اصلاحات ساختاری بودجه» نمی‌تواند قرار گیرند (سیف، ۱۳۹۸).

#### ۲-۳. ارزیابی محور سوم

پرداخت یارانه کالاهای اساسی برای حمایت از اقشار ضعیف جامعه، مورد توجه قرار گرفته است، اما



۳ درصد و سهم اوراق ۱۱ درصد در نظر گرفته شده است. با این محاسبات تقریباً ۳۴ درصد از منابع بودجه ۱۴۰۰ از منابع نفتی در نظر گرفته 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 طی ۱۵ سال اخیر رسیده است (نوبری، ۱۴۰۰). از این رو، تراز عملیاتی و تراز مالی دولت، شیب صعودی پیدا کرده‌اند که در سالهای اخیر بی‌سابقه است. در بودجه ۱۴۰۰ نه تنها در زمینه مدیریت و کنترل هزینه‌ها اقدام چشمگیری صورت نگرفته است، بلکه رشد هزینه‌های جاری دولت در این سال حکایت از اتخاذ سیاست‌های هزینه‌زا به جای رویکرد مدیریت هزینه دارد. نمودار شماره (۱)، روند روبه‌رشد هزینه‌ها نسبت به درآمدها طی برنامه ششم توسعه را نشان می‌دهد. این نمودار، نشان از کسری عظیم و نگاهی غیرکاشناسی به بودجه دارد.

سهم منابع نفت و گاز از محل فروش نفت ۳۱ درصد، از محل صندوق توسعه ملی ۳ درصد و سهم اوراق ۱۱ درصد در نظر گرفته شده است. با این محاسبات تقریباً ۳۴ درصد از منابع بودجه ۱۴۰۰ از منابع نفتی در نظر گرفته شده است.

بیشتری به خود گرفت و از عدم اجرایی شدن بودجه عملیاتی گلایه‌مند بودند. این در حالی بود که طی این سالها تحریم‌های نفتی تشدید شده و کشور با مشکلات کسری بودجه شدید مواجه شد (خبرگزاری فارس، ۱۳۹۹)؛ به گونه‌ای که سهم درآمد نفتی از ۳۴.۱ درصد در ۱۳۹۸ به کمتر از ۹.۹ درصد در سال ۱۳۹۹ رسیده بود.

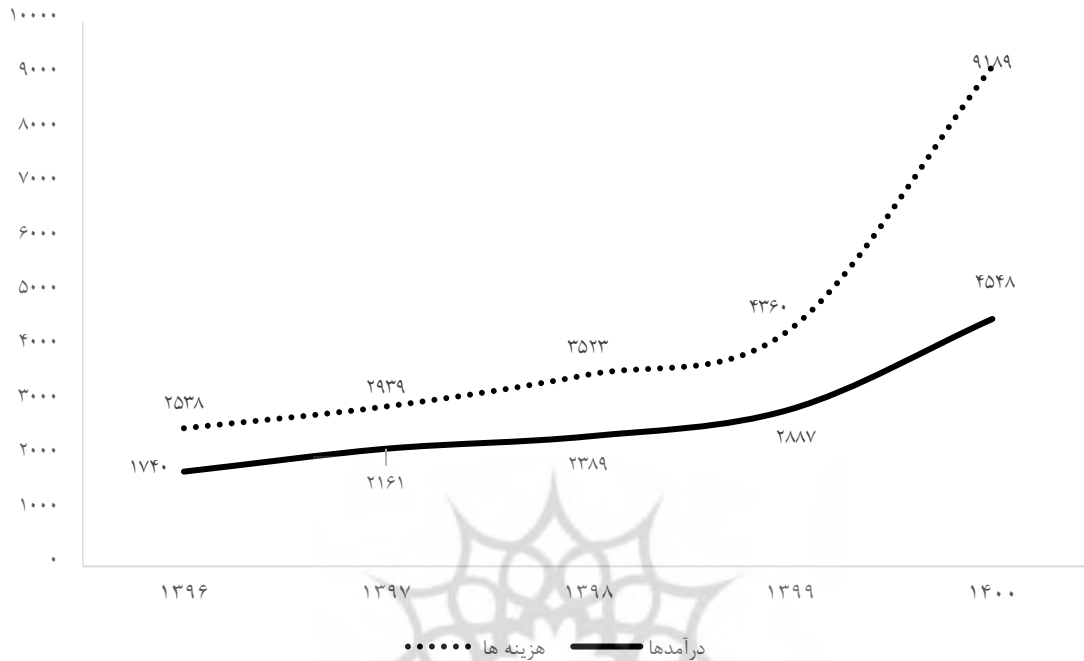
در چنین شرایطی، انجام اصلاحات نه یک انتخاب بلکه یک التزام و ضرورت می‌باشد و علی‌رغم همه هشدارهایی که نسبت به عواقب عدم اقدام در جهت تأمین منابع پایدار مطرح شد، قانون بودجه ۱۳۹۹ با بیش برآورد واضح منابع به تصویب رسید و نهایتاً هیچ‌کدام از اصلاحات در بودجه سنواتی سال ۱۳۹۹ عملیاتی نشد.

استقراض غیرمستقیم دولت از بانک مرکزی منجر به رشد پایه پولی و به تبع آن رشد نقدینگی می‌شود. عملکردی که تا به امروز به طرق مختلف از سوی دولت شاهد آن بوده‌ایم. افزایش پایه پولی از ۹۸ همت در سال ۱۳۹۱ به ۳۷۲ همت در شش‌ماهه ۱۳۹۹ و همچنین افزایش حجم نقدینگی از ۴۶۱ همت در سال ۱۳۹۱ به ۲۹۰۰ همت (رشد ۵۲۸ درصدی) در سال ۱۳۹۹ نیز گواهی بر این ادعاست (دیوان محاسبات کل کشور، ۱۳۹۹).

در قانون بودجه ۱۴۰۰ نیز هیچ‌گونه اصلاح ساختاری قابل توجهی تدوین نشده است و در اغلب شاخص‌های کلان در جدول شماره (۱) قابل مشاهده می‌باشد. به طوری که، سهم منابع نفت و گاز از محل فروش نفت ۳۱ درصد، از محل صندوق توسعه ملی



نمودار ۱: میزان درآمدها و هزینه‌ها طبق قانون بودجه ۱۳۹۶-۱۴۰۰ (ارقام به هزار میلیارد ریال)



منبع: محاسبات تحقیق.

مؤلفه‌های کلان و خرد اقتصادی را با چالش‌های عمیقی مواجه ساخته است (نوبری، ۱۴۰۰).

بررسی‌های صورت گرفته نشان از آن دارد که در سال‌های گذشته، ضعف ساختار و چارچوب بودجه دولت تبعاتی همچون: استمرار درآمدهای ناپایدار (رشد سهم نفت در بودجه و...)، کاهش شفافیت در هزینه‌کرد، کاهش سهم صندوق توسعه ملی، کاهش سهم درآمدهای پایدار (مالیات و...)، دست‌درازی به منابع بانک مرکزی و رشد پایه پولی و نقدینگی در بودجه کشور را به همراه داشته است که این موارد بالطبع دارای آثار منفی نیز می‌باشند. بدون شک وابستگی عظیم به درآمد حاصل از نفت و فرآورده‌های آن به سبب نوسانات آن مسیر توسعه کشور را خصوصاً در سال‌های اخیر، ناهموار و افق

به سبب اهمیت و اثرگذاری کسری بودجه و تبعات حاصل از آن بر امنیت اقتصادی کشور، در ادامه به چگونگی مخاطرات اقتصادی این ضعف ساختاری پرداخته می‌شود.

#### ۴. ملاحظات امنیت اقتصادی

نظام بودجه‌ریزی در ایران با چالش‌های متعددی مواجه است. به‌رغم تأکیدات مقام معظم رهبری و وجود دلایل بسیار برای ضرورت اصلاح چارچوب بودجه در سال‌های اخیر؛ متأسفانه همواره شاهد ضعف ساختار و چارچوب بودجه هستیم و تغییر محسوس در راستای اصلاحات ساختاری بودجه تا به امروز صورت نگرفته است. این امر آثار خود را در کسری بودجه مزمن این سال‌ها و تبعات آن به‌خوبی نشان می‌دهد. تبعاتی که



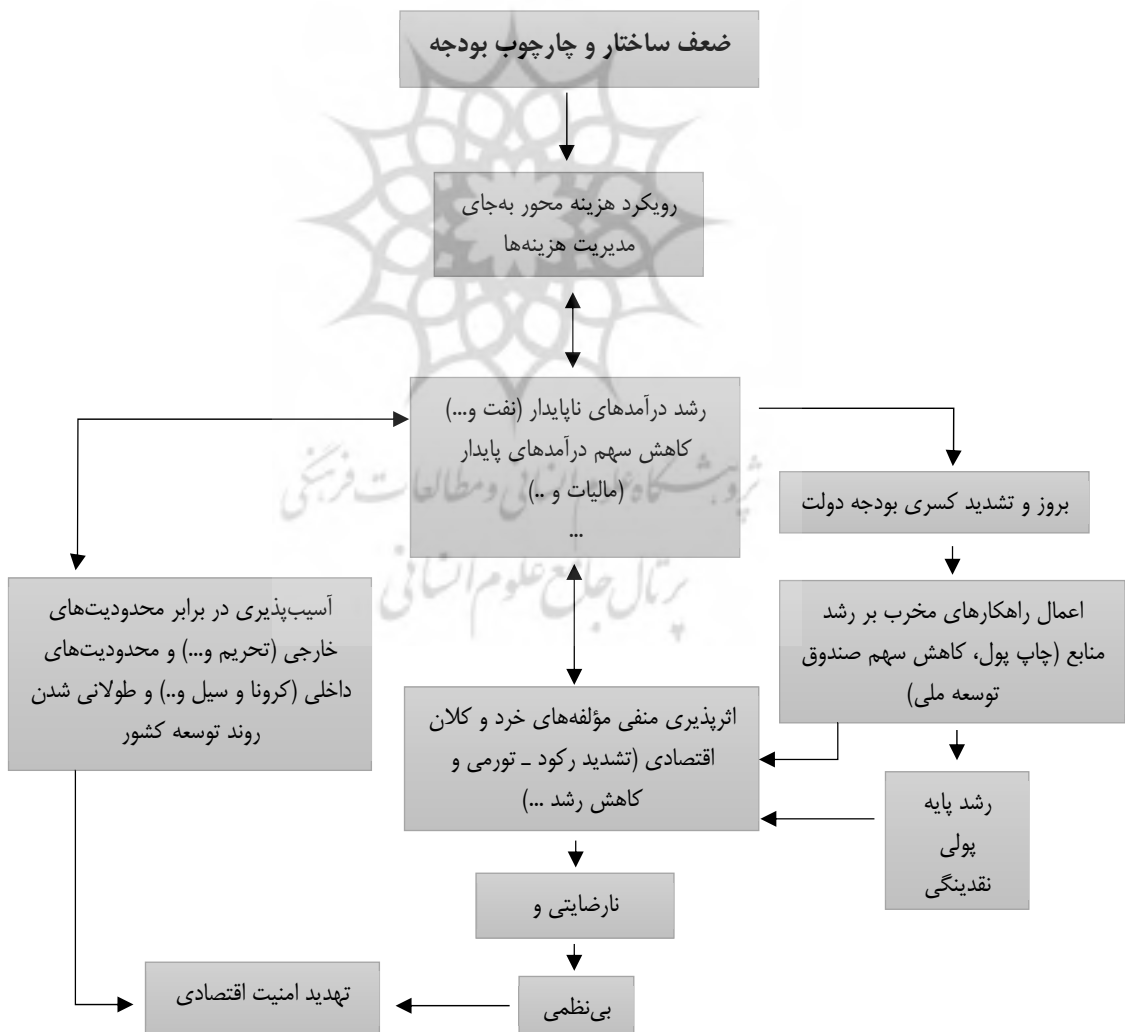


کوتاه‌نگرانه در رشد پایه پولی و نقدینگی کشور است. تمامی موارد ذکرشده روند توسعه کشور را مختل می‌سازد، و عرصه را بر مردم خصوصاً اقشار ضعیف جامعه به سبب کاهش ارزش دست‌آوردهایشان تنگ می‌گرداند، که خود زمینه اعتراضات و آشوب‌ها را به همراه خواهد داشت و به‌نوبه‌خود تهدیدی برای امنیت اقتصادی کشور تلقی خواهد شد.

دستیابی به اقتصاد اول منطقه را دورتر و با ادامه رویه ساختاری بودجه، دست‌نیافتنی می‌گرداند.

قرارگیری کشور در وضعیت شدید بدهی‌ها (کسری شدید بودجه) و عملکرد ضعیف بخش درآمدی و رشد بی‌سابقه هزینه‌ها در سال‌های اخیر خصوصاً بودجه ۱۴۰۰، کشور را در وضعیت کسری شدیدی قرار خواهد داد که یکی از مهم‌ترین تبعات آن تشدید تورم به‌علت رشد عملکردهای آنی و

### نمودار ۲: اثرگذاری ضعف ساختار و چارچوب بودجه بر امنیت اقتصادی



فارغ از آثار بلندمدت ضعف ساختاری بودجه که در آینده، روند توسعه کشور را با مشکل مواجه می‌سازد، این شیوه عملکرد بار سنگینی را بر دوش مردم خصوصاً قشر ضعیف جامعه قرار می‌دهد که این خلاف ادعای عدالت‌محور بودن بودجه‌ریزی دولت می‌باشد. به سبب هموار کردن مسیر توسعه و بهبود عملکرد بودجه دولت راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

- افزایش سهم درآمدهای پایدار غیرنفتی: افزایش سهم مالیات و ساماندهی شیوه اخذ و بررسی معافیت‌ها، بهره‌گیری از انرژی‌های تجدیدپذیر جهت جلوگیری از خروج بخش اعظمی از درآمد دولت در حوزه تأمین برق مصرفی، می‌تواند تا حد زیادی در پایداری منابع بودجه کمک‌کننده خواهد بود.

- بهره‌گیری از منابع خرد: جبران کسری بودجه دولت با بهره‌گیری از منابع خرد چالش‌های بدهی را به سبب نوسانات اندک آن و میزان عملیاتی بودن به حداقل می‌رساند. به‌طور مثال حوزه کشاورزی و توجه ویژه به برخی محصولات خاص کشورمان می‌تواند سهم صادراتی کشور را به میزان زیادی حفظ نماید.

طبق بررسی عملکرد دوماهه بودجه ۱۴۰۰ مشخص می‌شود ۲۷ درصد منابع بودجه محقق شده است که در مقابل ۴۴ درصد مصارف، حکایت از کسری بودجه در ابتدای سال است.

در شرایطی که مالیات‌های نقل و انتقال سهام و حقوق کارکنان بخش خصوصی با آمار کم سابقه‌ای به ترتیب حدود ۷۷۹ درصد و ۱۶۳ درصد رشد تحقق مواجه بوده‌اند، اما کم‌ترین تحقق مالیاتی به عوارض خروج از کشور، خانه‌ها و خودروهای گران‌قیمت اختصاص یافته که به ترتیب حدود شش درصد و صفر درصد بوده‌اند (دیوان محاسبات کشور، ۱۳۹۹) بیان شده است.

### جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

بودجه، یک ابزار عملیاتی حکمرانی در دست سیاست‌گذاران است، که با بیش برآوردهای صورت گرفته طی سال‌های اخیر چالش‌های اقتصادی کشور را تشدید کرده است؛ حال آن‌که انتظار می‌رود با توجه به زمان‌بر بودن فرایند اصلاحات، بحران اقتصادی کشور تا دو سال آینده روند روبه‌رشد داشته باشد. با توجه به شدت و عمق چالش‌های اقتصادی کشور، پیش‌بینی می‌شود با بهبود عملکرد در حوزه اصلاحات ساختار بودجه، وضعیت کشور تا چهار سال آینده به سمت‌وسوی بهبود برود. توصیه می‌شود به جهت نبود فرصت کافی، دولت جدید اصلاحات را ساختارمند و کارشناسی‌شده همگام با اهداف توسعه‌ای کشور پیش‌برد و از نگاه صرف سیاسی به آن بپرهیزد، تا از بحرانی‌تر شدن شاخص‌های کلان اقتصادی جلوگیری به عمل آید.



بودجه کشور را با توجه به واقعیت حال حاضر تصویب نماییم.

- **مدیریت درآمدها:** با نگاه به دو دهه اخیر متوجه می‌شویم ناکارآمدی مدیریتی، سرمایه‌های عظیم نفتی که در سال‌های گذشته به کشور سرازیر گردیده را به نابودی کشانده است. امروزه اگر شیوه مدیریت هزینه‌ها و نگاه‌های کوتاه‌مدت پایان نیابد با رفع تحریم‌ها و فروش عظیم نفتی دوباره شاهد بیماری هلندی به نحوی مخرب‌تر خواهیم بود.

- **هدف‌مندی اعتبارات:** توجه به محرومیت‌زدایی باید با رویکرد توانمندسازی صورت گیرد نه نگاه‌های صرفاً درآمدی! همچنین، غفلت از ظرفیت‌های روستاها و عدم توجه کافی به روند مهاجرت از روستاها به شهر، بار هزینه‌ای دولت را خواسته یا ناخواسته افزایش می‌دهد. درحالی‌که با هدف‌مندی اعتبارات می‌توان این مسیر را دوسویه و سهم عظیمی از درآمدها را حفظ نمود.

در بودجه ۱۴۰۰ نه تنها در زمینه مدیریت و کنترل هزینه‌ها اقدام چشمگیری صورت نگرفته است، بلکه رشد هزینه‌های جاری دولت در این سال حکایت از اتخاذ سیاست‌های هزینه‌زا به جای رویکرد مدیریت هزینه دارد.

- **حذف تأمین مالی تورم:** طبق مطالعات انجام گرفته تا به امروز، افزایش کم کسری بودجه ممکن است موجب انتقال اقتصاد به یک مسیر ناپایدار تورمی شود درحالی‌که مهار تورم نیازمند کاهش قابل توجه در کسری بودجه و حتی حذف تأمین مالی تورم است. بهتر است منابع تأمین مالی کشور صرف سرمایه‌گذاری شود تا بتوان در بلندمدت رشد اقتصادی را انتظار داشت.

- **توجه به ساختار کسری بودجه:** توجه به ساختار کسری بودجه به جای تأکید بر کسری بودجه، سبب خواهد شد عوامل تشدیدکننده آن را شناسایی و از تبعات حاصل از کسری بودجه فزاینده جلوگیری به عمل آید.

- **تبدیل بودجه به سند مالی و عملیاتی:** بودجه باید تبدیل به سند مالی و عملیاتی شود و به جای این‌که صرفاً جداول درآمدی و هزینه‌ای در اختیار مجلس قرار گیرد، اعتبارات بر اساس حوزه فعالیت‌های دولت و تأثیری که هزینه‌های دولت بر متغیرهای اقتصادی و اجتماعی می‌گذارد، همراه با اطلاعات مستند و قابل اتکا در اختیار مجلس و عامه مردم قرار گیرد.

- **توجه به واقعیت‌های کشور:** بودجه کشور بر اساس رفع تحریم‌ها و فروش نفت به میزان زیاد و رفع شرایط کرونایی تصویب گردیده است. حال آن‌که روزبه‌روز شاهد تشدید تحریم‌ها و نبود پایانی مشخص درخصوص بیماری کرونا می‌باشیم. این رویه بودجه بالتبع تنش‌های اقتصادی و سیاسی را بیشتر می‌کند که خود تهدیدکننده امنیت کشور می‌باشد. از این رو، باید

- سیف، ا. م (۱۳۹۸/۳/۳۰)، «ارزیابی طرح پیشنهادی چارچوب اصلاح ساختاری بودجه»، *amseif.ir*.
  - «اصلاح ساختار بودجه و تأکیدات رهبر معظم انقلاب» (۱۳۹۹)، خبرگزاری فارس.
  - کشور، د. م (۱۳۹۹)، «ناترازی عملکرد بودجه کل کشور باعث رشد بیش از ۵۲۰ درصدی نقدینگی در ۸ سال اخیر شده است».
  - نوبری، ف (تیرماه ۱۴۰۰)، «فقدان راهبرد جامع و بهینه تأمین مالی در بودجه»، *فصلنامه امنیت اقتصادی تدبیر*.
  - نوفرستی، م (۱۳۸۹)، «بررسی اثر حذف یارانه کالاهای اساسی بر متغیرهای عمده اقتصاد کلان در چارچوب یک الگوی اقتصادسنجی کلان ساختاری»، *نشریه اقتصاد و الگوسازی*.
- 
- قرارگیری کشور در وضعیت شدید بدهی‌ها (کسری شدید بودجه) و عملکرد ضعیف بخش درآمدی و رشد بی‌سابقه هزینه‌ها در سال‌های اخیر خصوصاً بودجه ۱۴۰۰، کشور را در وضعیت کسری شدیدی قرار خواهد داد که یکی از مهم‌ترین تبعات آن تشدید تورم به علت رشد عملکردهای آنی و کوتاه‌نگرانه در رشد پایه پولی و نقدینگی کشور است.

### منابع

- «ارائه گزارش هشت‌ماهه اجرای بودجه سال ۱۳۹۹»، (۱۳۹۹/۱۰/۳۰)، دیوان محاسبات کشور.
- امینی، م. ح (۱۳۹۸)، «فرا تحلیل کیفی نقش اصلاحات بودجه‌ای در مهار تورم متوسط مزمن اقتصاد ایران»، *فصلنامه علمی پژوهش‌های اقتصاد ایران*، شماره ۸۰.
- «اولین گزارش نظارت مستمر دو ماهه بر اجرای بودجه سال ۱۴۰۰ منتشر شد»، (۱۴۰۰/۴/۱۵). دیوان محاسبات کشور.
- «جزئیات عملکرد هشت‌ماهه بودجه ۹۹» (تنها ۷ درصد منابع نفتی و فروش اموال محقق شد)، (۱۳۹۹/۹/۲۳)، *فارس نیوز*.
- «چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه» (با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت)، (خردادماه ۱۳۹۸)، *سازمان برنامه و بودجه*.

