

راهبردهای تقویت ارتباط بین بودجه و برنامه‌های توسعه

فرزانه نوبری^۱

چکیده

در برنامه‌های توسعه، بودجه به‌عنوان آئینه تمام‌نمای برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت برای یک سال مالی است. بودجه در واقع چشم‌انداز دولت در انتخاب مسیر توسعه، شیوه و محل تأمین منابع است. طبق نتایج به‌دست‌آمده در این گزارش؛ ضعف عملکرد، غفلت از تبعات کسری بودجه، عدم پایبندی دولت‌ها به ثبات سیاست‌های اقتصادی و وجود درآمدهای نفتی به‌عنوان چهار عامل اصلی ناهماهنگی برنامه‌های توسعه و قانون بودجه سالانه مطرح شده‌اند. از این رو بی‌ثباتی اقتصادی حاصله، منجر به تزلزل امنیت اقتصادی می‌شود. راهکارهای پیشنهادی با هدف هم‌راستایی برنامه و بودجه و به‌دنبال آن، تقویت امنیت اقتصادی کشور شامل: کوتاه‌شدن بازه برنامه‌های توسعه، ارائه زود هنگام لایحه بودجه، کاهش سهم درآمدهای نفتی، مدیریت کسری بودجه و تبعات حاصل از آن، پالایش بودجه سالانه در حدود منابع قابل دسترس، ساماندهی درآمدهای مالیاتی، است.

واژگان کلیدی: بودجه، برنامه‌های توسعه، عملکرد.

مقدمه

همسو نبودن بودجه و برنامه، سبب بروز مشکلات جدی برای دولت و ناتوانی در دستیابی به چشم‌اندازهای ذکر شده در اسناد بالا دستی خواهد شد.^۲ حال آن‌که با عنایت به اهداف، عملکردها و رویکردهای دولت در حوزه نظام بودجه‌ریزی و پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای، به نظر می‌رسد که به‌جای همسو بودن، شاهد تعارضات شدیدی می‌باشیم. اهمیت پرداختن به ارتباط برنامه‌های توسعه و بودجه به‌علت متأثر شدن مؤلفه‌های کلان اقتصادی از سیاست‌های ناگهانی و بدون کارشناسی، چه در حوزه بودجه‌ریزی و چه در تدوین برنامه‌های توسعه‌ای بدون در نظر گرفتن واقعیت‌های

به‌موجب چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، ویژگی‌هایی در ۱۴۰۴ بیان شده است که در واقع بیانگر اهداف متعالی و کلان دوره ۲۰ ساله (۱۴۰۴-۱۳۸۴) است. به‌سبب بلندمدت بودن این چشم‌انداز باید آن را به اهداف کوچک‌تر و میان‌مدت تجزیه نمود. بودجه سالیانه در کشور ما به‌عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان‌مدت، باید در مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه‌های توسعه تنظیم و اجرا شوند. در واقع بودجه به‌عنوان آئینه تمام‌نمای برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت برای یک سال مالی است.

پایین بود. همچنین، افزایش درآمدهای نفتی (شامل مالیات بر عملکرد نفت، صادرات نفت خام و استفاده از حساب ذخیره ارزی) و استفاده بیشتر از آن در بودجه نسبت به هدف برنامه، انحراف در هزینه‌های جاری دولت را در پی داشته است.^۲

با بررسی شاخص‌های اقتصادی کشور طی شش برنامه توسعه می‌توان عملکرد بودجه عمومی با اهداف تعیین‌شده در برنامه‌های توسعه را مقایسه نمود. در اینجا به‌عنوان نمونه میزان عملکرد شاخص‌های برنامه و بودجه طی برنامه ششم توسعه جدول شماره (۱) ارائه شده است. طبق جدول (۱)، شاخص‌ها و اهداف کلی جدول (۴) قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰ همراه با ۱۵ درصد افزایش مجاز و نیز عملکرد بودجه طبق گزارشات ارائه‌شده تا به امروز، طی سال‌های ۱۳۹۶ تا شش ماهه نخست ۱۳۹۹ و برخی محاسبات نسبت‌ها، ارائه شده است.

سهم صندوق در سال ۱۴۰۰ که سال پنجم و پایانی اجرای قانون برنامه ششم توسعه است، باید معادل ۳۸ درصد، در نظر گرفته شود؛ درحالی‌که این سهم در بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ معادل ۲۰ درصد در نظر گرفته شده و این یکی از موارد مهم تعارض قانون بودجه با مفاد قانون برنامه ششم توسعه به‌شمار می‌آید.

حال حاضر، کشور را از مسیر توسعه دور و روند بهبود را سخت‌تر می‌گرداند.

از این رو در این گزارش ابتدا به ارائه چارچوب قانون و برنامه‌های توسعه طی سال‌های برنامه ششم اشاره و با بررسی میزان عملکرد بودجه سالانه، به رشد مهم‌ترین بخش‌های بودجه ۱۴۰۰ پرداخته می‌شود. در بخش بعد، علل ناهماهنگی بین برنامه‌های توسعه و بودجه سالانه و همین‌طور بررسی چگونگی تهدیدکنندگی امنیت اقتصادی کشور اشاره و درنهایت، به ارائه راهکارهایی برای بهبود عملکرد بودجه سالانه و نزدیک‌شدن به اهداف برنامه‌های توسعه می‌پردازیم.

۱. چارچوب قانون بودجه و برنامه‌های توسعه

برنامه‌های توسعه پنج‌ساله یا برنامه‌های میان‌مدت، با توجه به شرایط محیطی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اسلامی تهیه می‌شوند. برنامه‌های سالیانه نیز، بر اساس قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، باید مطابق با قانون برنامه توسعه و اهداف و سیاست‌های مندرج در آن تعیین شوند.^۱ طبق گزارشات منتشرشده، به‌طور کلی در برنامه پنجم توسعه و از همان سال اول برنامه ارقام عملکرد نسبت به ارقام پیش‌بینی‌شده دارای انحراف بالایی در بخش دریافت‌ها و پرداخت‌ها است. در صورتی که در برنامه‌های اول، دوم، سوم و چهارم توسعه، درصد انحراف عملکرد ارقام بودجه نسبت به پیش‌بینی‌های برنامه به‌تدریج افزایش یافته و در سال اول برنامه درصد انحراف بسیار

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۴۵۷، ۱۴۰۰

۲. فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، ۱۳۹۰

جدول ۱: چارچوب کلی قانون بودجه و جدول شماره ۴ قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

(ارقام به هزار میلیارد تومان)

عنوان شاخص / هدف کلی	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	برنامه ششم ۱۴۰۰	افزایش ۱۵ درصدی برنامه ششم	تفاوت هدف و برنامه	تفاوت هدف و رشد ۱۵ درصدی برنامه
منابع	-	۳۵۳	۴۲۰	۵۷۱	۱۲۷۷	۶۴۸	۷۴۵	۶۲۹	۵۲۲
درآمدها	۱۶۷	۱۸۳	۲۱۷	۲۸۸ (۲۷۹)	۴۵۴	۴۵۱	۵۱۹	۳	-۶۴
درآمدهای مالیاتی	۱۱۵	۱۲۶	۱۶۱	۲۰۴	۳۲۵	۳۲۲	۳۷۱	۲	-۴۵
سایر درآمدها	۵۱	۵۷	۵۶	۸۴	۱۲۹	۱۲۹	۱۴۸	۰.۶	-۱۸
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۹۲	۱۱۰	۴۷	۱۰۷ (۱۲.۵)	۳۹۵	۱۳۹	۱۶۰	۲۵۶	۲۳۵
منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی	۹۱	۱۱۰	۳۹	۵۶	۳۴۹	۱۳۲	۱۵۲	۲۱۷	۱۹۷
فروش اموال منقول و غیرمنقول	۰.۳	۰.۳	۰.۵	۴۹	۴۵	۱	۱	۴۳	۴۳
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	-	۰.۰۰۱	۰.۰۰۶	۱	۱	۵	۶	-۴	-۵
واگذاری دارایی‌های مالی	۶۰	۵۷	۱۵۶	۱۷۴ (۲۴۳)	۴۲۷	۵۷	۶۵	۳۷۰	۳۶۱
فروش اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی	۴۴	۳۷	۸۲	۸۰	۱۳۲	۵۵	۶۳	۷۷	۶۹
فروش سهام شرکت‌های دولتی	-	-	-	۱۱	۲۵۵	۰	۰	۲۵۵	۲۵۵
سایر دارایی‌های مالی	-	-	-	۷۵	۳۹	۲	۲	۳۶	۳۶
مصارف	-	۳۵۳	۴۲۰	۵۷۱	۱۲۷۷	۶۴۸	۷۴۵	۶۲۹	۵۲۲
اعتبارات هزینه‌ای	۲۴۷	۲۷۶	۳۴۱	۴۳۶	۹۱۸	۴۴۸	۵۱۶	۴۶۹	۴۰۲
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۲	۴۸	۴۶	۸۷ (۶۹)	۱۷۶	۱۴۶	۱۶۹	۲۹	۷
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۳۹	۲۷	۳۱	۴۷ (۴۲)	۱۸۲	۵۲	۵۹	۱۳۰	۱۲۲
تراز عملیاتی	-	-۹۶	-۱۲۴	-۱۴۷	-۴۶۴	۲	۳	-۴۶۶	-۴۶۷
تراز دارایی‌های سرمایه‌ای	-	۶۰	۱۶	۱۹	۲۱۹	-۷	-۸	۲۲۶	۲۲۸
تراز دارایی‌های مالی	-	۳۶	۱۲۵	۱۲۷	۲۴۴	۴	۵	۲۳۹	۲۳۸
تراز کلی	-	-	-	۰	۰	۰	۰	۰	۰
تراز غیرنفتی	-	-	-	۵۶	-۳۴۹	-۱۳۲	-۱۵۲	-۲۱۷	-۱۹۷

۱. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۷.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹، شماره مسلسل: ۱۷۲۸۴.

عنوان شاخص / هدف کلی	۱۳۹۶ عملکرد ^۱	۱۳۹۷ عملکرد	۱۳۹۸ عملکرد ^۲	۱۳۹۹ هدف (عملکرد)	۱۴۰۰ هدف	برنامه ششم ۱۴۰۰	افزایش ۱۵ درصدی برنامه ششم	تفاوت هدف و برنامه	تفاوت هدف و برنامه درصدی
نسبت درآمد به هزینه (درصد)	۶۷.۶	۶۶.۴	۶۳.۶	۶۶.۲	۴۹.۵	۱۰۰.۶			
نسبت منابع نفتی به کل منابع (درصد)	۲۸.۷	۳۰.۴	۹.۲	۹.۹	۲۷.۳	۲۰.۴			
	۳۶.۱	۴۵.۳	۳۸.۳	۳۵.۸	۲۵.۴	۴۹.۸			
نسبت اعتبارات هزینه‌ای به کل مصارف (درصد)	۷۷.۴	۸۲.۱	۸۱.۱	۷۶.۳	۷۱.۹	۶۹.۳			
	۱۳.۳	۲۲.۲	۱۰.۹	۱۵.۴	۱۳.۷	۲۲.۷			
نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به کل مصارف (درصد)	-	-	۷.۳	۸.۲	۱۴.۲	۸			

مأخذ: محاسبات تحقیق

همان‌گونه که در جدول (۱) مشاهده می‌شود، منابع و مصارف پیش‌بینی شده در قانون، حتی با پذیرش انعطاف ۱۵ درصدی، سقف تعیین شده در برنامه را رعایت نکرده است؛ افزایش منابع با وجود رشد اندک درآمدهایی همچون درآمد مالیاتی، به دلیل عدم رعایت سقف تعیین شده درخصوص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی حتی با لحاظ افزایش ۱۵ درصدی است. تفاوت ۷.۱ واحد درصدی نسبت منابع نفتی به کل منابع در قانون بودجه و قانون برنامه، یکی از مهم‌ترین نکات حائز اهمیت در بررسی تطبیقی ارقام جدول (۱) است؛ چراکه حتی بدون در نظر گرفتن تحریم و مشکلات صادرات نفت، برای رعایت قانون برنامه ششم توسعه، باید میزان منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی، کاهش پیدا کند تا این نسبت از ۲۷.۳ درصد در قانون بودجه ۱۴۰۰ به ۲۰.۴ درصد در قانون برنامه ششم توسعه، تقلیل یابد.

همچنین تفاوت ۲۴.۴ واحد درصدی نسبت درآمدهای مالیاتی به منابع عمومی در قانون بودجه و قانون برنامه یکی از مهم‌ترین موارد مغایرت بودجه سال ۱۴۰۰ با برنامه توسعه است. با توجه به ارقام موجود در جدول، سقف «فروش اموال منقول و غیرمنقول» دولت، معادل ۱۵۵۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده، حال آن‌که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، رقمی معادل ۴۵۲۷۵۰ میلیارد ریال یعنی حدود ۲۹.۲ برابر سقف مورد نظر قانون برنامه ششم توسعه، پیش‌بینی شده است. نکته بسیار مهم، توجه به جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه است که به موجب آن، سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات

عمرانی پنج‌ساله، برنامه سالانه) با نتایج حاصله منطبق نباشد، انحرافی در بودجه حاصل می‌گردد. بررسی دقیق‌تر بخش درآمدها و هزینه‌ها، سبب درک بهتر شدت تغییرات و تعرض از سقف برنامه‌های توسعه در قانون بودجه می‌شود. از این رو، در بخش دوم به برخی از تغییرات این حوزه طی برنامه ششم توسعه می‌پردازیم.

۲. مقایسه رشد منابع و مصارف بودجه با

برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

با مقایسه منابع و مصارف قانون بودجه ۱۳۹۶-۱۴۰۰، با قانون برنامه ششم توسعه طبق جدول شماره (۳)، به تحلیل برخی وضعیت‌ها پرداخته می‌شود:

نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه، ۳۰ درصد تعیین شده و سالیانه حداقل دو واحد درصد به این سهم، اضافه می‌شود؛ بر همین اساس، سهم صندوق در سال ۱۴۰۰ که سال پنجم و پایانی اجرای قانون برنامه ششم توسعه است، باید معادل ۳۸ درصد، در نظر گرفته شود؛ در حالی که این سهم در بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ معادل ۲۰ درصد در نظر گرفته شده و این یکی از موارد مهم تعارض قانون بودجه با مفاد قانون برنامه ششم توسعه به‌شمار می‌آید.^۱

بنابراین اگر اهداف مورد انتظار بودجه در هر دوره از برنامه مالی (برنامه درازمدت، برنامه

جدول ۳: مقایسه منابع و مصارف قانون بودجه با برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۵) (ارقام به هزار میلیارد تومان)

اختلاف رشد متوسط برنامه و بودجه (درصد)	رشد متوسط برنامه ششم توسعه (درصد)	رشد متوسط بودجه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) (درصد)	حداکثر رشد (درصد)	درصد تغییر بودجه و برنامه (۱۴۰۰) (درصد)	قانون بودجه سال‌های برنامه ششم					عنوان	
					۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶		
۰.۸۴	۲۳.۸۸	۲۴.۷۲	۵۷.۶	۰.۷	۴۵۴	۲۸۸	۲۳۸	۲۱۶	۱۷۴	۱۵۷	درآمدها
۲۰.۶۸	۱۷.۱	۳۷.۷۸	۱۱۰.۵	۹۷.۱	۹۱۸	۴۳۶	۳۵۲	۲۹۳	۲۵۳	۲۱۳	مصارف
۸۷.۵۶	۰.۳	۸۷.۸۶	۲۴۱.۱	۶۴۸.۳	۴۲۷	۱۷۴	۵۱	۶۳	۵۳	۵۷	واگذاری دارایی‌های مالی
۵۲.۹	۱۲	۶۴.۹	۲۶۹.۱	۱۸۳	۳۹۵	۱۰۷	۱۵۸	۱۰۷	۱۱۸	۷۹	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

مأخذ: محاسبات تحقیق

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۴۵۷، ۱۴۰۰.

۱-۲. درآمد‌ها

رشد ۱۶۴ درصدی صادرات نفت و گاز نسبت به برش سالانه قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰ خلاف برنامه، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و اصلاح ساختار بودجه تلقی می‌شود. در قانون بودجه سال جاری درآمد نفت و گاز به ۳۴۹ همت افزایش یافته که در بودجه ۱۳۹۹ بالغ بر ۵۷ همت بوده است. علاوه بر این دولت برای سال ۱۴۰۰، ۳۶ همت از منابع صندوق توسعه ملی پیش‌بینی کرده که این منبع از جنس نفتی بوده و تنها به لحاظ استاندارد بودجه‌نویسی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی گنجانده شده است.

در مجموع، ارقام نفتی بودجه در حدود ۳۸۶ همت^۳ بوده که سهم بیش از ۳۰ درصدی از منابع ۱۲۷۷ همت قانون بودجه سال ۱۴۰۰ را به خود اختصاص داده است. درصد تغییر این بخش، در حدود ۱۸۳ درصد نسبت به قانون برنامه با توجه به قانون بودجه ۱۴۰۰، در نظر گرفته شده است.

۲-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

در برش سالانه قانون برنامه ششم توسعه برای سال جاری بیش از ۵۷ همت منابع از محل واگذاری دارایی‌های مالی مفروض شده که در قانون بودجه این رقم ۴۲۷ همت با رشد ۵۴۹ درصدی مشاهده می‌شود. از این میزان سهم اوراق مالی ۱۳۲ همت درج شده که نسبت به برش برنامه ششم (۵۵ همت) بالغ بر ۱۴۰ درصد رشد دارد. با توجه به این که فروش اوراق در واقع موکول کردن بدهی‌ها به آینده است و

بخش درآمدی که طبق قانون برنامه ششم توسعه باید از رشد متوسط ۲۳۸۸ درصدی برخوردار باشند؛ حال آن‌که جدول (۲) حاکی از پیشرفت ۰.۷ درصدی قانون بودجه ۱۴۰۰ از هدف‌گذاری برنامه ششم توسعه است. بودجه ۱۴۰۰، ۲۸۸۲ همت است که در مقایسه با بودجه ۱۳۹۹، ۴۲.۲ درصد رشد داشته است، همچنین در بخش بودجه عمومی که ۱۲۷۷ همت پیش‌بینی شده ۹۱۸ همت هزینه جاری و مابقی عمرانی است.

درباره درآمد‌های مالیاتی قانون بودجه ۱۴۰۰، پیش‌بینی شده است که ۳۲۵ همت درآمد حاصل شود و این رقم در قانون برنامه ششم توسعه ۳۲۲ همت در نظر گرفته شده است؛ یعنی حدود ۱۰۰ درصد قانون پیش‌بینی شده است. این رقم در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به ۱۳۹۹، ۱۲۱ همت افزایش داشته است.

۲-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

درآمد‌های این بخش عمدتاً معطوف به صادرات نفت و گاز است. سهم در نظر گرفته شده ۳۴۹ همت پیش‌بینی شده که این میزان نسبت به مبلغ ۱۳۲ همت تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه، ۲۱۷ همت بیشتر است. این منابع به دلیل تحریم‌ها و کاهش فروش نفت، اقتصاد کشور را با تکان‌ها و شوک‌های تورمی و انتظاری زیادی روبه‌رو ساخته است.^۱ بنابراین، گره‌زدن بودجه جاری به درآمد‌های نفتی به جهت نوسانات و عدم تحقق با حجم پیش‌بینی‌شده، مشکلات جدی از جمله کسری بودجه شدید و تورم را به ارمغان می‌آورد.^۲

۱. Snn.ir، کد خبر: ۸۹۴۸۰۰، ۱۳۹۹.

۲. نویری، فصلنامه امنیت اقتصادی تدبیر، «کسری بودجه و تبعات»، تابستان ۱۴۰۰.

۳. همت: هزار میلیارد تومان.

۳. عامل ناهماهنگی برنامه و بودجه

بررسی دلایل انحراف بودجه از برنامه توسعه می‌تواند در نوع بودجه‌ریزی و شناخت علل انحراف آن کمک‌کننده باشد. بررسی گزارش عملکرد برنامه ششم توسعه، نشان می‌دهد که عملکرد آن موفقیت‌آمیز نبوده است. در ذیل سه دلیل مهم این ناهماهنگی‌ها که در برنامه پنجم نیز مشاهده شده است، به تفصیل پرداخته می‌شود.

۳-۱. ضعف عملکرد

تشدید تحریم‌ها، بیماری کرونا، سهم درآمدهای ناپایدار و ارقام بلندپروازانه نفتی، تحقق قانون بودجه و دستیابی به اهداف رشد و توسعه برنامه را در حاله‌ای از ابهام قرار داده است. در واقع، ضعف عملکرد دولت در وصول درآمدهای مورد نظر در قانون بودجه و از طرفی تحقق بیش از ۱۰۰ درصدی هزینه‌ها توان همسو شدن بودجه و برنامه را گرفته است. سه عامل درآمدهای نفتی، عدم پایداری به ثبات سیاست‌های اقتصادی و تبعات کسری بودجه از جمله مهم‌ترین عواملی است که در ادامه به آن‌ها پرداخته می‌شود.

۳-۲. وجود درآمدهای نفتی

در سال‌های گشایش درآمد نفتی شاهد رشد هزینه‌های جاری بوده‌ایم. حال آن‌که با کاهش درآمدهای نفتی، دولت نمی‌تواند بلافاصله هزینه‌های جاری خود را کم کند، بنابراین ابتدا با کاهش هزینه‌های عمرانی بخشی از اثرات کاهش درآمدهای نفتی را جبران کرده ولی در میان‌مدت دچار کسری بودجه شده و این کسری بودجه باعث استقراض دولت از سیستم بانکی می‌گردد، امری که خود پیامدهای منفی زیادی مثل

مسئله اصلی بازپرداخت اصل و سود آن بوده که با توجه به شرایط موجود در کشور که تأمین منابع با مضیق‌ه روبه‌رو است، احتمال نکول آن را بالا می‌برد. تغییرات در نظر گرفته‌شده در این بخش از مصارف، طبق قانون بودجه ۱۴۰۰ و برنامه توسعه همان سال بالغ بر ۶۴۸.۳ دهم درصد است که رشدی بی‌سابقه طی سال‌های برنامه‌های توسعه قلمداد می‌شود. درخصوص فروش اوراق به‌عنوان یکی از درآمدهای دولت طبق قانون برنامه ششم توسعه ۵۵ همت حق فروش اوراق مالی تعیین شده که دولت در قانون بودجه ۱۳۲ همت پیش‌بینی کرده که نسبت به سقف تعیین‌شده ۷۷ همت بیشتر است.

۲-۴. مصارف

بر اساس قانون برنامه ششم توسعه، هزینه جاری و عمرانی دولت ۴۴۸ همت تعیین شده که در بودجه ۱۴۰۰ رقم ۹۱۸ همت را پیش‌بینی کرده است. در این بخش، اعتبارات هزینه‌ای نسبت به برش سالانه قانون برنامه ششم رشد ۱۰۴ درصدی دارد که با توجه به تشدید تحریم‌ها و افت صادرات نفت، جای بسی تأمل آن‌هم در آخرین قانون بودجه برنامه ششم توسعه دارد. البته، این میزان رشد خلاف برنامه ششم و اصلاح ساختار بودجه و کاهش هزینه‌ها قلمداد می‌شود.

اعتبارات طرح‌های عمرانی که از جنس آبادانی و توسعه محسوب می‌شود رشد ۲۰ درصدی نسبت به برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰ دارد. در مجموع، درصد تغییرات این بخش طبق جدول (۲)، ۹۷ درصد می‌باشد، که در مقابل تغییرات ۰.۷ درصدی درآمد، رشد قابل توجهی است.

۳-۴. تبعات کسری بودجه

تأمین مالی ناکارآمد کسری بودجه به شیوه‌هایی مانند فروش نفت، استقراض از بانک مرکزی، صندوق توسعه ملی و... طی سال‌های اخیر اثرات خود را در غالب نرخ بالای تورم، بیکاری، کاهش نرخ رشد اقتصادی و غیره نشان داده است. از این رو بی‌انضباطی‌های مالی دولت که تورم عظیمی را بر جامعه تحمیل کرده است، سبب آن شده است که دولت هزینه‌های بیشتری را برای حفظ قدرت خرید متقبل شود که این خود یکی از دلایل انحراف تلقی می‌شود. انحرافات بودجه از برنامه‌های توسعه خود عامل اصلی اختلال امنیت اقتصادی کشور است که در ادامه به تشریح چگونگی این امر پرداخته می‌شود.

۴. ملاحظات امنیت اقتصادی

امنیت اقتصادی، بیانگر حفظ و ارتقای شیوه زندگی مردم یک جامعه می‌باشد. حال آن‌که افزایش بی‌ثباتی‌های اقتصادی به کاهش امنیت اقتصادی منجر می‌شود^۱. تدوین برنامه‌های توسعه به جهت ایجاد خط‌مشی اقتصادی، سیاسی مشخص برای بهبود عملکرد امری ضروری است، در واقع قانون بودجه سالانه برای پیشبرد اهداف توسعه اقتصادی ارائه می‌شود. با نگاهی عمیق‌تر در می‌یابیم، بودجه در واقع چشم‌انداز دولت در انتخاب مسیر توسعه، شیوه و محل تأمین منابع است.

حال آن‌که رویکردهای خلاف مسیر سیاست‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی همچون: ضعف ساختاری

رشد نقدینگی و تورم را ایجاد خواهد کرد.^۱ نوسانات و انحرافات بسیار درآمد حاصل از نفت و طبعاً عدم رعایت سقف در نظر گرفته شده برنامه‌های توسعه طی بودجه سالانه، ناهماهنگی بین بودجه و برنامه‌های توسعه را تشدید می‌کند.

۳-۳. عدم پایداری دولت‌ها به ثبات سیاست‌های اقتصادی

این موضوع خود دلیل استفاده بیشتر از درآمدهای نفتی است. طی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، سیاست بهره‌مندی کمتر از درآمدهای نفتی در بودجه و انباشت مازاد آن در حساب ذخیره ارزی در دستور کار قرار گرفت و در برنامه پنجم با تشکیل صندوق توسعه ملی و واریز ابتدایی ۲۰ درصد از منابع سالیانه نفت و افزایش سالیانه به میزان ۳ درصد به تصویب رسید. این رویکرد تا برنامه ششم توسعه ادامه یافت؛ اما عملکردی که طی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه شاهد آن بوده‌ایم، عدم پایداری دولت در حفظ سهم صندوق توسعه ملی است. تخطی از سقف برنامه در حوزه فروش نفت طبق قانون بودجه ۱۴۰۰ در حدود ۲۱۷ همت است، در جدول (۱) اختلاف هدف و برنامه توسعه با در نظر گرفتن رشد ۱۵ درصدی برنامه ششم توسعه، رقم ۱۹۷ همت محاسبه شده است. این رویه در تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ بیان شده است و سهم قانونی ۳۸ درصدی صندوق توسعه ملی از منابع نفتی به ۲۰ درصد کاهش یافته است که به معنای استفاده بیش از ۱۸ درصدی از منابع صندوق توسعه ملی برخلاف ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه است.

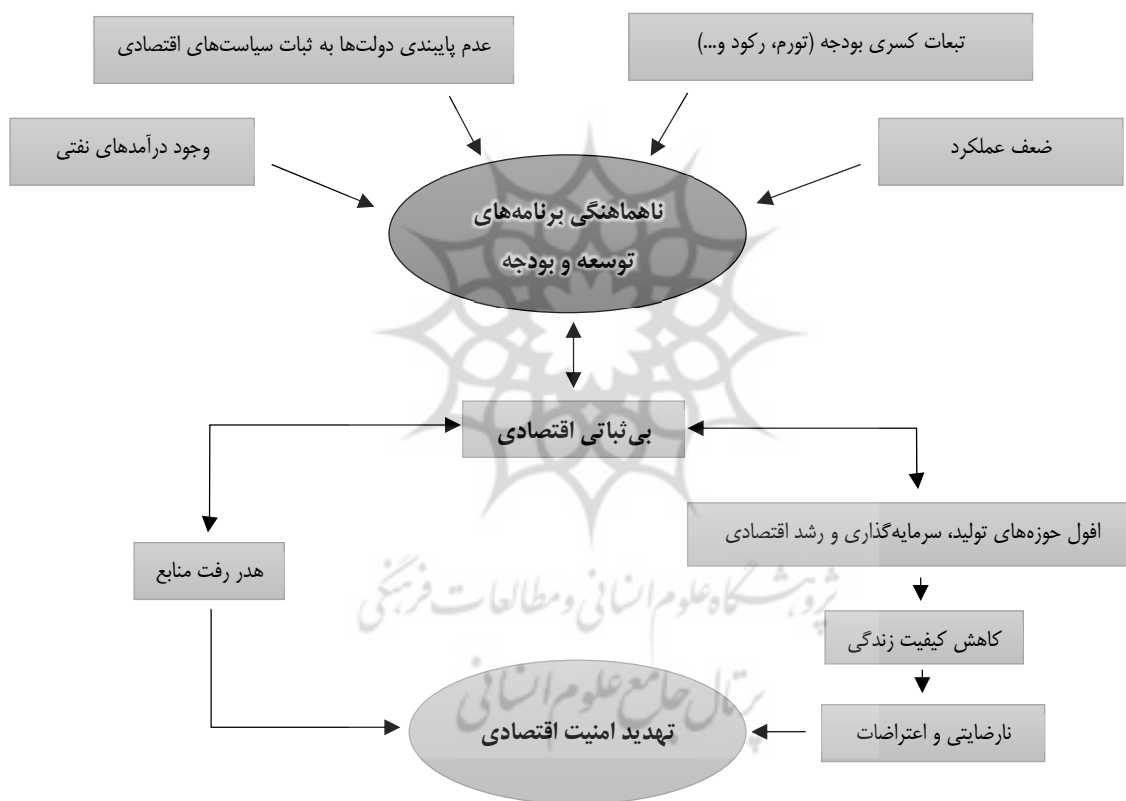
۱. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، ۱۳۹۷.

۲. بهروز صادقی عمرو آبادی، فصلنامه علمی مطالعات امنیت اقتصادی، ۱۳۹۹.

کمبود منابع حوزه‌های تولید، سرمایه‌گذاری و کاهش رشد اقتصادی را به‌همراه دارد. این ناترازی‌ها به کاهش کیفیت زندگی و نارضایتی حاصل از عدم تحقق برنامه‌های توسعه‌ای و عدالت‌محوری قانون بودجه می‌انجامد؛ رویدادی که امنیت اقتصادی کشور را بسیار متأثر خواهد کرد.

بودجه‌ریزی و عملکرد، عدم پایداری دولت به ثبات سیاست‌های اقتصادی، وابستگی فزاینده بودجه به نفت و تبعات کسری بودجه فزاینده (تورم، نقدینگی و...); سبب ناهمسو شدن روند عملکرد قانون بودجه سالانه و برنامه‌های توسعه می‌شود. رخدادی که از یک‌سو منجر به هدررفت منابع و از سوی دیگر

نمودار ۱: اثرگذاری ناهماهنگی برنامه‌های توسعه و بودجه بر امنیت اقتصادی کشور



امید به بهبود عملکرد بودجه و برنامه خصوصاً در سال ۱۴۰۰ که سال پایانی برنامه ششم توسعه می‌باشد را از بین برده است. اهمیت پرداختن به ارتباط برنامه و بودجه به‌علت متأثر شدن مؤلفه‌های کلان اقتصادی از سیاست‌های ناگهانی و بدون کارشناسی، چه در حوزه بودجه‌ریزی و چه در تدوین برنامه‌های توسعه‌ای بدون در نظر

ضعف عملکرد قانون بودجه سالانه طی سال‌های برنامه‌های توسعه‌ای محسوس می‌باشد. طبق گزارش ارائه‌شده نسبت عملکرد به اهداف برنامه ششم توسعه مطابق جدول شماره (۱) بسیار ضعیف و شکاف برنامه و بودجه بسیار زیاد می‌باشد. ضعف مدیریتی چه در بخش تدوین برنامه‌های سالانه و چه در اجرای آن در حوزه تأمین منابع و مدیریت هزینه‌ها،

اصلاحات ضروری را نمی‌دهد، به همین خاطر سبب مغفول ماندن بخش اعظمی از ردیف‌ها و ناعادلانه شدن برخی از تخصیص‌ها خواهد شد. با ارائه زودهنگام لایحه، می‌توان فرصت کافی برای ورود به جزئیات بودجه یافت و تغییرات کارشناسی را به‌خوبی اعمال نمود.

- **کاهش سهم درآمدهای نفتی:** نوسانات قیمتی و تشدید تحریم‌ها در سال‌های اخیر، دستیابی به درآمدهای حاصله از این حوزه را به امری دور از انتظار مبدل نموده است. با حرکت به سمت درآمدهای پایدار می‌توان به پیش‌بینی دقیق‌تر از روند بودجه و برنامه دست یافت.

- **مدیریت کسری بودجه و تبعات حاصل از آن:** چگونگی عملکرد در حوزه مدیریت کسری بودجه را تحت عنوان گزارش «کسری بودجه و تبعات» به تفصیل اشاره کرده‌ایم. سه مورد زیر به‌طور خلاصه ارائه شده است: مدیریت هزینه و اصلاح درآمد با کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و افزایش سهم مالیات در بودجه، کاهش هزینه‌های دولت به شیوه جلوگیری از موازی‌کاری برخی نهادها و شفافیت در عملکرد سازمان‌ها.

- **پالایش بودجه سالانه در حدود منابع قابل دسترس:** بودجه سالانه باید طبق محدودیت‌ها و ظرفیت‌های حال حاضر کشور تدوین شود. بیش برآوردی منابع و مصارف، دستیابی به اهداف توسعه را با چالش‌های متعددی مواجه می‌سازد.

- **ساماندهی درآمدهای مالیاتی:** بررسی معافیت‌ها و فرار مالیاتی در وضعیت رکودی حال حاضر کشور که امکان افزایش نرخ مالیات وجود ندارد، امری ضروری است.

گرفتن واقعیت‌های حال حاضر، کشور را از مسیر توسعه دور و روند بهبود راپ سخت‌تر می‌گرداند. بی‌ثباتی اقتصادی می‌تواند حوزه‌های تولید، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی را به شدت تحت تأثیر قرار دهد. ناکارآمدی در این سه حوزه طبیعتاً نارضایتی‌ها و هرج‌ومرج را به همراه خواهد داشت، از این رو در بخش پایانی به ارائه راهکارهایی درصدد بهبود عملکرد بودجه سالانه و نزدیک شدن اهداف برنامه‌های توسعه به واقعیت حال حاضر کشور خواهیم پرداخت.

جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

با عنایت به اهداف، عملکردها و رویکردهای دولت در حوزه نظام بودجه‌ریزی و پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای، به نظر می‌رسد افزایش کارآمدی این مهم نیازمند اصلاحات ساختاری گسترده‌ای است. به همین خاطر در ادامه، این گزارش به ارائه راهکارهایی به جهت نزدیک شدن ارقام عملکرد قانون بودجه سالانه به مصوبات قانون برنامه توسعه، می‌پردازد.

- **کوتاه‌شدن بازه برنامه‌های توسعه:** با نگاهی به تغییرات وضعیت ایران تنها در پنج سال برنامه ششم توسعه شدت تغییرات غیرقابل پیش‌بینی عیان می‌گردد. در واقع جامعیتی که برنامه‌های پنج سال به دنبال آن بوده‌اند هیچ‌گاه محقق نشده و نمی‌شود. به بیانی، برنامه‌ریزی باید در چارچوب عمر دولت‌ها صورت گیرد تا سنجش کیفیت برنامه‌ریزی و اجرایی‌شدن آن دستخوش قضاوت‌های سیاست‌زده نگردد.

- **ارائه زودهنگام لایحه بودجه:** تأخیر در ارائه لایحه فرصت بررسی کارشناسی تمامی بندها و اعمال

منابع

- بودجه، س. ب. (۱۳۹۸)، گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۷، جلد اول: حوزه فرابخشی.
- صادقی، ب. (۱۳۹۹)، تحلیل ارتباط علی بین ثبات اقتصادی و امنیت اقتصادی در ایران، فصلنامه علمی مطالعات امنیت اقتصادی.
- فرد، ک. ا. (۱۳۹۰)، دلایل انحراف بودجه کل کشور از اهداف برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ایران، فصلنامه رسالت مدیریت دولتی.
- همسویی لایحه بودجه با برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶)، فصلنامه امنیت اقتصادی تدبیر.
- صادقی، ب. (۱۳۹۹)، تحلیل ارتباط علی بین ثبات اقتصادی و امنیت اقتصادی در ایران، فصلنامه علمی مطالعات امنیت اقتصادی.
- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰).
- گزارش دیوان محاسبات از عملکرد قانون برنامه ششم توسعه کشور، کد خبر: ۲۸.۱۱.۱۳۹۹، ۱۰۳۹۸۸۰.
- Snn.ir، «مقایسه لایحه بودجه ۱۴۰۰ با قانون برنامه ششم توسعه»، کد خبر: ۸۹۴۸۰۰.
- ۱۴.۰۹.۱۳۹۹.
- اقتصادی، د. م. (دی ماه ۱۳۹۳)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۳۹، ارتباط کمی و کیفی بین برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۴۰۸۴.
- بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸ (۱۳۹۹، ۱۷۰۹)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۲۸۴.
- بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷۱، رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه (بهمن ۱۳۹۷)، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۶۳۰۹.
- بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۱۴، رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه (فروردین ۱۴۰۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۴۵۷.
- بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» ۳. گزارش ارزیابی نحوه تأمین مالی برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۱۷۲.
- بودجه، د. م. (اردیبهشت ۱۳۸۶)، انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه «دلایل و راهکارها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۸۳۳۱.