

بررسی همسویی بودجه سال ۱۴۰۴ و سیاست‌های کل اقتصاد مقاومتی

فرزانه نوبری^۱

چکیده

نظام بودجه‌ریزی ایران با چالش‌هایی مانند نوسانات درآمدهای نفتی، تحریم‌ها و عدم تطابق با نیازهای واقعی کشور مواجه است. اقتصاد مقاومتی به‌عنوان بسته سیاستی کلان اقتصادی بر تقویت بنیان‌های اقتصادی کشور و کاهش وابستگی به منابع خارجی تأکید دارد. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ فراتر از اعداد و ارقام، مستلزم تحلیل عمیق از منظر تطابق با برنامه‌های توسعه‌ای، سیاست‌های پولی و مالی و نیز تأثیر آن بر وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور است. این گزارش با هدف بررسی ارتباط میان بودجه‌ریزی و اقتصاد مقاومتی و ارائه مدل بودجه‌ریزی همسو با این الگو انجام شده است. این رویکرد با تأکید بر پایداری، انعطاف‌پذیری و شفافیت در نظام بودجه‌ریزی، به کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد در برابر تلاطم‌های خارجی و داخلی کمک می‌کند. تنوع‌بخشی به تولیدات ملی به‌عنوان عامل کلیدی با تقویت بخش تجاری اقتصاد و ارتقای تاب‌آوری آن در برابر شوک‌های خارجی، به مقابله با نوسانات هزینه‌های تولید می‌پردازد و ضمن تقویت تاب‌آوری اقتصاد در برابر شوک‌های خارجی، به کاهش وابستگی به منابع تک‌محصولی و افزایش انعطاف‌پذیری در برابر تغییرات بازار کمک می‌کند. درنهایت، با بررسی چالش‌های موجود و ارائه پیشنهادهایی برای بهبود نظام بودجه‌ریزی، به دنبال یافتن راهکارهایی برای همسو کردن بودجه‌ریزی با اهداف اقتصاد مقاومتی هستیم.

واژگان کلیدی: لایحه ۱۴۰۴، اقتصاد مقاومتی، بودجه‌ریزی، امنیت اقتصادی.

مقدمه

حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، است. بودجه به‌عنوان اهرمی اصلی در برنامه‌ریزی و مدیریت هر سازمان به شمار می‌آید که مؤسسات آموزشی نیز از این قاعده مستثنا نیستند. همچنین، پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها برای یک دوره معین، مدیر را در اداره، کنترل و حفظ سلامت مالی سازمان کمک می‌کند (واصلی، سهرابی و آقایی، ۱۴۰۲).

در واقع، بودجه به‌عنوان ابزار کلیدی در تخصیص منابع محدود، نقش محوری را در هدایت اقتصاد هر کشور ایفا

بودجه تخمینی از درآمد و هزینه در طول بازه زمانی معین در آینده (معمولاً یک‌ساله) به‌منظور نیل به اهداف تعیین‌شده است. این سیاست‌ها در قالب برنامه‌ریزی عملیات شرکت، مخارج سرمایه‌ای و گردش وجه نقد مطرح می‌شوند. بودجه کل ایران، برنامه مالی دولت است و برای یک سال مالی توسط سازمان برنامه و بودجه تدوین می‌شود. لایحه بودجه پس از تصویب در هیئت وزیران به مجلس ارائه و پس از تصویب و تأیید شورای نگهبان از مجلس به رئیس‌جمهوری ابلاغ می‌شود. طبق قانون محاسبات عمومی، «این بودجه

می‌کند، اما در سال‌های اخیر، نظام بودجه‌ریزی در کشور با چالش‌های جدی مواجه بوده است. نوسانات شدید درآمدهای نفتی، تحریم‌های اقتصادی، تورم فزاینده و عدم تطابق ساختاری بودجه با نیازهای واقعی کشور از جمله مهم‌ترین این چالش‌ها به شمار می‌آیند. پیامدهای ناشی از این ناپایداری‌ها از جمله کاهش سرمایه‌گذاری‌های عمومی، افزایش بدهی دولت، کاهش رشد اقتصادی و تشدید نابرابری‌های اجتماعی، به‌وضوح قابل مشاهده است. در چنین شرایطی، ضرورت ایجاد نظام بودجه‌ریزی مقاوم که بتواند در برابر شوک‌های اقتصادی و تغییرات محیطی تاب‌آوری نشان دهد، بیش‌ازپیش احساس می‌شود.

بودجه‌ریزی مقاوم به‌عنوان رویکردی نوین در مدیریت مالی عمومی، بر ایجاد سیستم بودجه‌ریزی پایدار و انعطاف‌پذیر تأکید دارد. این رویکرد با هدف کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد در برابر تلاطم‌های خارجی و داخلی، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در نظام بودجه‌ریزی و بهبود تخصیص منابع به‌منظور دستیابی به اهداف توسعه پایدار طراحی شده است. تأکید رهبر معظم انقلاب اسلامی بر مقاومت‌سازی و توانمندسازی درونی اقتصاد را می‌توان از اواسط دهه ۱۳۸۰ رصد کرد، اما لفظ اقتصاد مقاومتی را نخستین‌بار رهبر معظم انقلاب اسلامی در سال ۱۳۸۹ در سخنرانی‌ای که در جمع کارآفرینان داشتند، به کار بردند و تأکید کردند که «ما باید یک الگوی اقتصاد مقاومتی را اجرا کنیم»^۱.

درحقیقت، اقتصاد مقاومتی به‌عنوان راهبرد کلان، بر تقویت بنیان‌های اقتصادی کشور و کاهش وابستگی به منابع خارجی تأکید دارد. این راهبرد با هدف ایجاد اقتصاد پویا، دانش‌بنیان و با ظرفیت بالا برای رشد و توسعه پایدار تدوین شده است. با توجه به تعاریف ارائه‌شده می‌توان به‌وضوح ارتباط تنگاتنگ میان بودجه‌ریزی مقاوم و اقتصاد مقاومتی را مشاهده کرد. هر دو رویکرد بر تقویت بنیان‌های اقتصادی، کاهش آسیب‌پذیری در برابر شوک‌های خارجی و افزایش بهره‌وری منابع تأکید دارند. پرواضح است، شناسایی، تبیین و نهادینه‌سازی نظام بودجه‌ریزی همسو و هماهنگ با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌عنوان ضرورت راهبردی نقش بسزایی در تسریع دستیابی به اهداف این نظام اقتصادی نوین و تقویت پایداری آن خواهد داشت. ازاین‌رو فقدان مدلی جامع و مستدل دراین خصوص به‌عنوان چالش اساسی در مسیر تحقق اقتصاد مقاومتی مطرح می‌شود.

۱- چالش‌های بودجه در ایران

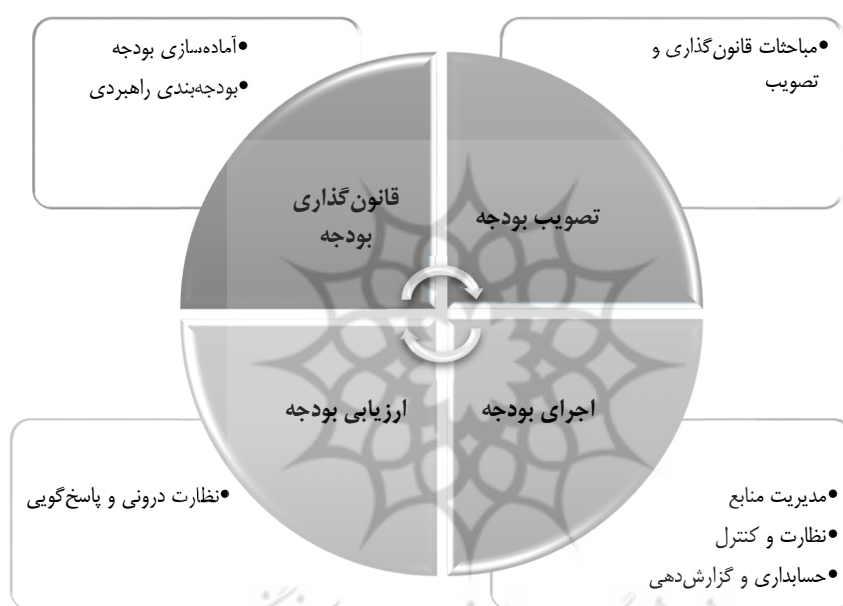
عملکرد اقتصادی ایران در سال‌های گذشته چه در مقایسه با ظرفیت‌های کشور (مانند منابع انسانی، موقعیت جغرافیایی و منابع طبیعی) و چه در مقایسه با کشورهای هم‌تراز، رضایت‌بخش نبوده است. نتایج این عملکرد ضعیف عبارت‌اند از تورم دورقمی بالا، رشد اقتصادی پایین با نوسانات زیاد، عدم توزیع عادلانه ثروت و رشد

۱. «ما امروز در مقابل یک فشار جهانی قرار داریم. دشمنی وجود دارد در دنیا که می‌خواهد با فشار اقتصادی و با تحریم و با این کارهایی که شماها می‌دانید، سلطه‌ی اهریمنی خودش را برگرداند به این کشور. هدف این است. ما باید یک اقتصاد مقاومتی واقعی در کشور به وجود بیاوریم» (رهبر معظم انقلاب اسلامی، ۱۳۸۹/۶/۱۶).

بهبود آن مستلزم شناسایی چالش‌های نظام بودجه‌ریزی است. شکل زیر نظام مدیریت مالی را به تصویر کشیده است. این نظام مبتنی بر «چرخه بودجه‌ریزی» است و شناسایی و ارزیابی چالش‌های این چرخه می‌تواند در بهبود این مسیر اثرگذار باشد (کردستانی، 1398).

اقتصادی و همچنین، اسراف در مصرف منابع طبیعی مانند آب و انرژی. شفافیت بودجه‌ای بسیار کم و کارایی پایین هم در مرحله تخصیص و هم در مرحله اجرا منجر به تشدید چالش‌های چرخه مدیریت مالی بخش عمومی¹ شده است. این وضع را می‌توان حاکی از پاسخ‌گویی ضعیف مدیریت در بخش عمومی دانست که

شکل ۱- شمای کلی از نظام مدیریت مالی بخش عمومی



مأخذ: Cangiano et al, (2013)

عملکرد مطلوب را می‌توان شفافیت و پاسخ‌گویی، کارایی و اثربخشی، قابلیت اتکای اطلاعات و مدیریت درست اقتصادی در نظر گرفت. گفتنی است عملکرد مطلوب مدیریت مالی بخش عمومی نه تنها نیازمند تغییرات وسیع در ابعاد اقتصادی است، بلکه ابعاد سیاسی و اجتماعی آن نیز سهم شایان توجهی را به خود اختصاص می‌دهد. در بودجه‌ریزی سستی عوامل مهمی مانند اثربخشی، کارایی، صرفه‌جویی و بازدهی در قبال صرف منابع نادیده گرفته می‌شود. از این رو از

همان‌گونه که در شکل شماره ۱ مشاهده می‌شود، موضوع مدیریت مالی عمومی در سطح وسیع شامل تمام فرایندهای خزانه‌داری کل و دولت و در سطح محدود شامل مدیریت بودجه و نقدینگی است. از سویی مدیریت مالی بخش عمومی از کارکردهای حیاتی دولت است؛ زیرا ذی‌نفعان آن را شهروندان جامعه تشکیل می‌دهند (Parker, Jacobs & Schmitz, 2019). عملکرد مطلوب، متضمن کارآمدی و رویه مطلوب منابع عمومی است. به‌طورکلی،

منابع به‌درستی استفاده نمی‌شود و حتی به هدر می‌روند (یلفانی، ۱۴۰۳).

بودجه و سیاست‌های مالی دولت به دلیل حجم بالای مالی، تأثیرات گسترده‌ای بر اقتصاد کلان، خرد و حتی سیاست‌گذاری دارد. این تأثیرات هم در کوتاه‌مدت و هم در بلندمدت قابل مشاهده هستند. بهبود عملکرد اقتصادی ایران مستلزم اصلاحات اساسی در نظام بودجه‌ریزی است. تدوین بودجه واقع‌بینانه، شفاف و کارآمد که اولویت‌های توسعه‌ای کشور را در نظر بگیرد، گامی مهم در راستای بهبود وضعیت اقتصادی است. اصلاح ساختار اقتصادی، بهبود محیط کسب‌وکار و کاهش فساد اداری نیز از عوامل کلیدی برای بهبود عملکرد اقتصادی کشور هستند. رفتار مالی دولت به دلیل نوسانات درآمدهای نفتی و مالیاتی و افزایش هزینه‌های دولتی باعث کسری و ناپایداری بودجه شده است. همچنین، نوسانات نرخ ارز از طریق نوسانات درآمدهای نفتی و بی‌ثباتی مالی بر پایداری بودجه دولت تأثیر می‌گذارد. نظام بودجه‌ریزی، رکن اساسی مدیریت مالی دولت‌هاست. طبیعتاً انتخاب ابزارهای مناسب برای تأمین مالی دولت، تأثیر بسزایی بر عملکرد اقتصادی و رفاه اجتماعی دارد. در سال‌های اخیر، نارسایی‌های ساختاری در نظام بودجه‌ریزی کشور، چالش‌های جدی را پیش روی اقتصاد ایران قرار داده است.

یکی از مهم‌ترین مشکلات، وابستگی شدید به درآمدهای نفتی است. نوسانات قیمت نفت باعث ناپایداری درآمدهای دولت و در نتیجه، تخصیص ناکارآمد منابع می‌شود. از سوی دیگر، نبود شفافیت در بودجه و فقدان نظارت کافی بر اجرای آن، امکان فساد و رانت‌خواری را افزایش می‌دهد. انبساط پولی و آثار

تورمی آن یکی دیگر از چالش‌های مهم نظام بودجه‌ریزی کشور است. برای پوشش کسری بودجه، دولت‌ها اغلب به افزایش پایه پولی متوسل می‌شوند که در بلندمدت منجر به افزایش تورم و کاهش ارزش پول ملی می‌شود (نوبری، ۱۴۰۱).

به این ترتیب، بیش‌برآورد منابع یا 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 به‌ویژه در بررسی لایحه بودجه سالانه، نسبت به آن حساسیت ویژه‌ای داشته باشند. در صورت محدود نبودن دسترسی به منابع ارزی صندوق، ورود بی‌قاعده ارز به کشور در زمان وفور منابع حاصل از صادرات نفت، پیامدهای اقتصادی نامطلوبی به همراه دارد و با سرکوب نرخ ارز منجر به تضعیف اقتصاد ملی و تولید داخلی می‌شود. این مسئله ضرورت رعایت انضباط مالی، برآورد درست منابع پایدار و مدیریت هزینه‌های دولت را بیش‌ازپیش نشان می‌دهد. به دلیل نوسانات درآمدهای نفتی و مالیاتی و افزایش هزینه‌های دولتی، بودجه در بیشتر سال‌های مورد بررسی در ایران ناپایدار بوده است. بر اساس برآوردهای بلندمدت و کوتاه‌مدت، نسبت درآمدهای نفتی و مالیاتی به درصد تولید ناخالص داخلی، پایداری بودجه را افزایش داده است. نسبت بدهی دولت به درصد تولید ناخالص داخلی، بی‌ثباتی مالی و تحریم شدید در سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴، شاخص پایداری بودجه را کاهش داده است. بر این اساس، پایداری بودجه، توانایی دولت در بازپرداخت بدهی‌های خود و محدود کردن رشد بدهی دولت است. راهبرد مدیریت

انباشت بیش از حد بدهی اجتناب می‌کند و خطری در مورد ورشکستگی وجود ندارد. تعادل بودجه معمولاً هدف نهایی سیاست‌گذاران است. پایداری بودجه در طول زمان مفهومی بلندمدت است که نیازهای آینده سیاست‌های بودجه‌ای کنونی دولت را برآورده و این پرسش را مطرح می‌کند که آیا دولت می‌تواند بدون به خطر انداختن ظرفیت بازپرداخت بدهی خود، به سیاست‌های بودجه‌ای خود ادامه دهد. شکاف بودجه اولیه یکی از شاخص‌های پایداری بودجه است که فاصله میان سطح پایداری و سطح کنونی کسری بودجه اولیه را اندازه‌گیری می‌کند.

پایداری سیاست مالی در اقتصاد ایران که متکی به درآمدهای نفتی است، اهمیت بیشتری دارد؛ زیرا این درآمدها ناپایدار و نوسان‌پذیر هستند. بنابراین، هدف بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت، ایجاد جریان ثابت منابع درآمدی به بودجه و اختصاص بقیه به صندوق‌های تثبیت و ایجاد رابطه بلندمدت میان هزینه‌های دولتی و درآمدها یا پایداری مالی است (Zarei, 2018). از سال ۱۹۹۱، به دلیل کاهش قیمت‌های جهانی نفت و کاهش رشد تولید ناخالص داخلی، شاخص شکاف کسری اولیه منفی بوده که نشان‌دهنده ناپایداری بودجه است. بحران مالی در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ و آثار منفی آن بر اقتصاد ایران، بودجه دولت را در این سال‌ها ناپایدار کرده است. همچنین، تحریم‌های اقتصادی، کاهش رشد اقتصادی و کاهش درآمدهای نفتی دولت باعث ناپایداری بودجه دولت در بیشتر سال‌ها بوده است.

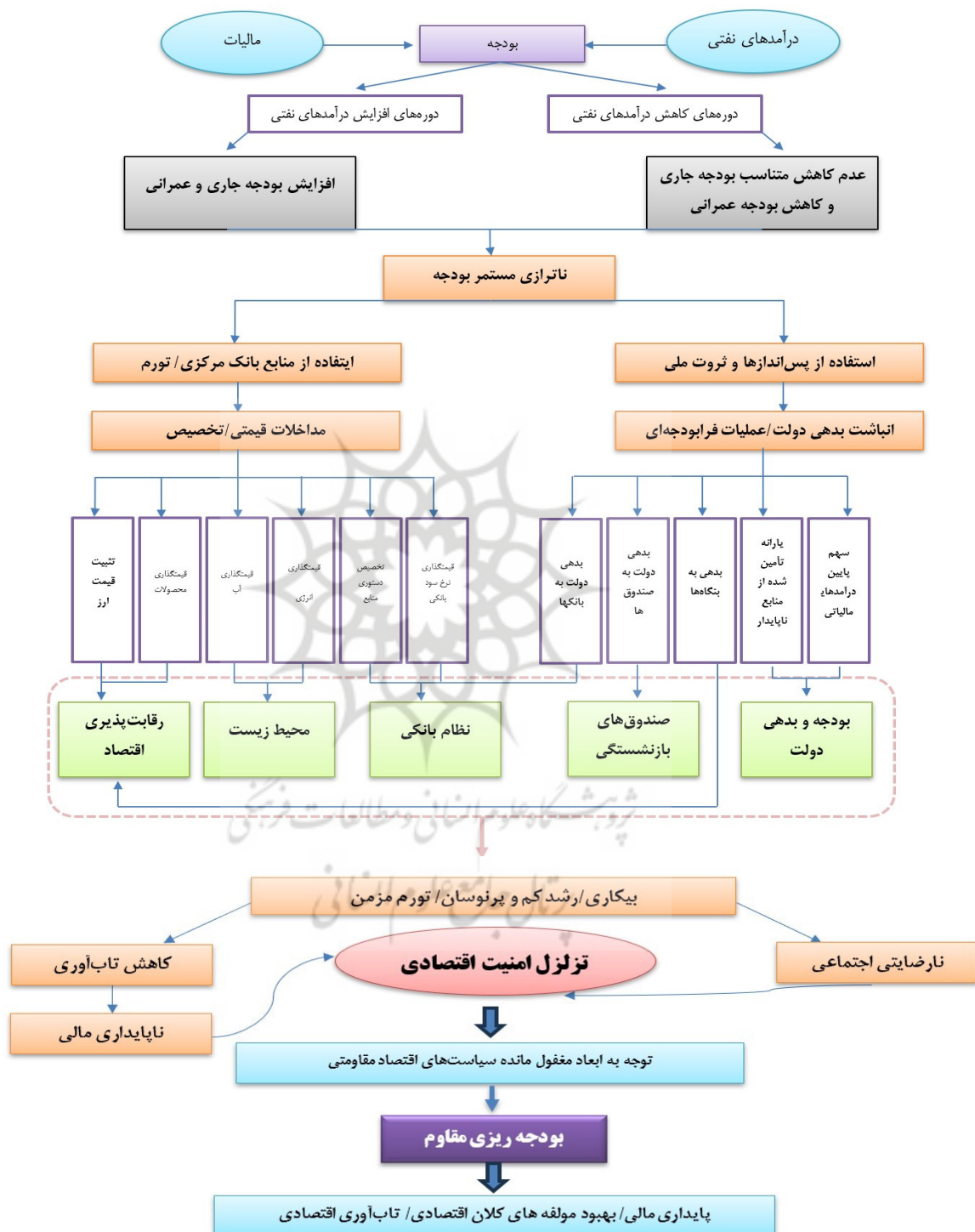
(Ross, Andrew L. (1991))

بدهی دولت برای پایداری مالی بسیار مهم است. اگر ساختارها و مدیریت بدهی نامناسب باشد، به توانایی دولت برای حفظ ثبات مالی آسیب می‌رساند.

۲- پایداری مالی؛ محور اصلاح ساختار بودجه مبتنی بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

مفهوم پایداری مالی در دهه ۱۹۷۰، زمانی که رکود اقتصادی جهانی، خطرات زیست‌محیطی و اجتماعی مرتبط با رشد اقتصادی را برجسته کرد، در دستور کار حکمرانی جهانی قرار گرفت. در اواسط دهه ۱۹۷۰، اقتصادهای پیشرفته با بحران تورمی مواجه بودند درحالی‌که کشورهای نوظهور با بحران نفت و کشورهای درحال توسعه با بحران بدهی دولتی روبه‌رو بودند. بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰، تقاضا برای شاخص‌های پایداری در سطح ملی و جهانی افزایش یافت. در میان تلاش‌های انجام‌شده برای چهارچوب‌بندی و تمایز بیشتر الگوی پایداری، مفهوم پایداری مالی پس از بحران مالی جهانی سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۷ توجه بیشتری را به خود جلب کرده است. (Sandler, T.; and K. Hartley (2007)) سیاست مالی دولت زمانی پایدار است که هر کسری با مازاد در آینده تأمین مالی شود. به عبارت دیگر، اگر دولت در چند سال با کسری بودجه مواجه شود، انتظار می‌رود که در آینده مازاد بودجه داشته باشد. بنابراین، سیاست مالی پایدار است اگر محدودیت بودجه بین‌زمانی حفظ شود. به عبارت دیگر، ارزش کنونی مازاد اولیه آینده برابر با سطح کنونی بدهی است. در این صورت دولت از

شکل ۲- سازوکارهای اثرگذاری بودجه بر امنیت اقتصادی و راهکار بودجه‌ریزی مقاوم



مآخذ: یافته‌های پژوهش.

نگاه به بند ۱۹ سیاست‌های ابلاغی کلی اقتصاد مقاومتی^۱، «شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری و ارزی»، مشخص شد که این سیاست مؤلفه‌های یادشده را دربردارد و مفاد آن با این مؤلفه‌ها هماهنگ است که با عبارت «عدم گسترش قاچاق» می‌توان آن را به‌عنوان یک شاخص در نظر گرفت (سیف و دیگران، ۱۳۹۳، ص. ۲۸۵). به‌طور خلاصه، از منظر اقتصاد مقاومتی می‌توان به موارد مغفول مانده همچون: فقدان تمرکز بر تولید و اشتغال، نداشتن رویکرد درون‌زا و عدم توجه به فناوری و نوآوری و مواردی از این دست اشاره کرد که در جدول شماره ۱ به جزئیات بیشتری خواهیم پرداخت.

رشدهای مثبت محدود به چند سال اخیر، عمدتاً مرهون افزایش بهای نفت در بازارهای جهانی و تقویت درآمدهای ارزی ناشی از صادرات آن بوده و کمتر متأثر از تحولات ساختاری بنیادین و افزایش سرمایه‌گذاری‌های تولیدی است.

بودجه‌ریزی مقاوم به‌عنوان رویکردی نوین در مدیریت مالی عمومی، بر ایجاد سیستم بودجه‌ریزی پایدار و انعطاف‌پذیر تأکید دارد. این رویکرد با هدف کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد در برابر تلاطم‌های خارجی و داخلی، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در نظام بودجه‌ریزی و بهبود تخصیص منابع به‌منظور دستیابی به اهداف توسعه پایدار طراحی شده است.

شکل شماره ۲ به‌صورت کلی، ساختار بودجه‌ریزی را نشان می‌دهد و بر تقسیم‌بندی‌های مختلف بودجه تمرکز کرده است. ساختار بودجه‌ریزی با رویکرد اقتصاد مقاومتی تطابق کامل ندارد و نیاز به اصلاحاتی اساسی دارد. ناگفته پیداست که برنامه دخل و خرج کشور نقش مستقیم و انکارناپذیری در به‌کارگیری بهینه منابع محدود در مقابل مصارف نامحدود و فزاینده آن ایفا می‌کند؛ به‌طوری‌که بدون بهره‌گیری از شیوه‌های مؤثر و کارآمد بودجه‌ریزی، دستیابی به این هدف راهبردی میسر نخواهد بود. (توحیدی و علوی، ۱۳۹۶).

به‌اجمال می‌توان گفت به‌کارگیری مؤلفه ظرفیت متنوع‌سازی تولیدات ملی برای غلبه بر چالش بی‌ثباتی هزینه‌های تولید که در کوتاه‌مدت بر اقتصاد اثرگذار است، موجب تحقق هدف «ثبات و امنیت اقتصاد ملی» می‌شود. از سویی با

۱. ابلاغی رهبر معظم انقلاب اسلامی (مدظله‌العالی)، ۱۳۹۲/۱۱/۲۹.

جدول ۱- ابعاد مغفول‌مانده بودجه‌ریزی

محور اول	محور دوم	محور سوم	محور چهارم	محور پنجم
تولید ملی و اشتغال‌زایی	توسعه فناوری و نوآوری	تقویت بخش خصوصی	حمایت‌های اجتماعی	زیرساخت‌ها
- صنایع کوچک و متوسط - کشاورزی و صنایع غذایی - انرژی‌های تجدیدپذیر - زیرساخت‌ها - صادرات غیرنفتی	- تحقیق و توسعه - پارک‌های علم و فناوری - شرکت‌های دانش‌بنیان	- تسهیلات و حمایت از بخش خصوصی - بهبود محیط کسب‌وکار - کاهش بوروکراسی اداری	- تأمین اجتماعی - سلامت - آموزش	- حمل‌ونقل - انرژی - ارتباطات
درآمدهای مالیاتی	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل فروش نفت، گاز و دیگر دارایی‌های غیرمالی	واگذاری دارایی‌های مالی شامل ایجاد بدهی یا فروش اوراق مالی و سهام	دیگر درآمدها (مشمول بر درآمدهای ناشی از مالکیت دولت، درآمدهای ناشی از فروش کالاها و خدمات، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات، درآمدهای متفرقه و درآمدهای ناشی از کمک‌ها)	
سیستم‌های اطلاعات مدیریت	حسابرسی و بازرسی	شاخص‌های کلیدی عملکرد		

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

همان‌طور که جدول ارائه‌شده نشان می‌دهد، تحقق اقتصاد مقاومتی در حوزه بودجه‌ریزی مستلزم تحلیل عمیق و چندوجهی موضوع در پنج محور اصلی و سه سطح مختلف است. این رویکرد جامع، امکان شناسایی دقیق چالش‌ها و فرصت‌ها و درنهایت، تدوین راهبردهای مناسب برای دستیابی به اهداف اقتصاد مقاومتی را فراهم می‌آورد.

سطح دوم تحلیل که به موضوع تأمین منابع بودجه اختصاص دارد، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. تأمین پایدار و متنوع منابع مالی نقش محوری در حفظ پایداری مالی دولت و ثبات

برنامه دخل و خرج کشور نقش مستقیم و انکارناپذیری در به‌کارگیری بهینه منابع محدود در مقابل مصارف نامحدود و فزاینده آن ایفا می‌کند؛ به‌طوری‌که بدون بهره‌گیری از شیوه‌های مؤثر و کارآمد بودجه‌ریزی، دستیابی به این هدف راهبردی میسر نخواهد بود.

موجود میان این دو حوزه شناسایی شود. نتایج این تطبیق نشان می‌دهد که بسیاری از ابعاد مورد تأکید در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، همچنان در نظام بودجه‌ریزی مغفول مانده است.

کلیات طرح اصلاح ساختاری بودجه بر اساس سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و با جهت‌گیری اقدامات مشخص، در ده محور زیر دنبال می‌شود.

۱. اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی.
۲. اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تأمین اجتماعی.
۳. مولدسازی و مدیریت دارایی‌های دولت.
۴. اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی.
۵. اصلاح سیاست‌های حمایتی.
۶. اصلاح نظام مالیه نفت و گاز.
۷. سامان‌دهی تعهدات دولت.
۸. اصلاح نظام بودجه‌ریزی.
۹. ارتقای سند بودجه به سند مالی حاکمیت.
۱۰. اصلاح نظام بانکی.

بسیاری از چالش‌های موجود در بودجه‌ریزی با اهداف تعیین‌شده در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در تضاد است.

اقتصاد کلان ایفا می‌کند. وابستگی بیش از حد به منابع درآمدی خاص به‌ویژه درآمدهای ناشی از صادرات نفت، اقتصاد را در برابر نوسانات قیمتی و تحریم‌ها آسیب‌پذیر می‌سازد. بنابراین، تنوع‌بخشی به منابع درآمدی از طریق تقویت بخش خصوصی، توسعه بازار سرمایه و افزایش کارایی سیستم مالیاتی ازجمله اقدامات ضروری برای تحقق اقتصاد مقاومتی است.

افزون‌بر تأمین منابع، توجه به ملزومات اجرایی نیز از دیگر ابعاد مهم در فرایند بودجه‌ریزی مقاوم است. ناکامی بسیاری از برنامه‌های توسعه‌ای در گذشته، تا اندازه زیادی به دلیل عدم توجه به این بعد و وجود موانع اجرایی بوده است. نبود هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، ضعف در نظارت و ارزیابی عملکرد، فساد اداری و نبود شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری ازجمله موانع اجرایی هستند که باید برطرف شوند. مزیت این طراحی را می‌توان در روشن بودن اولویت‌ها، انعطاف‌پذیری و توجه به ابعاد اثرگذار اقتصاد مقاومتی دانست.

با توجه به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تأکید بر اصلاح ساختار بودجه در راستای تحقق این سیاست‌ها، انتظار می‌رفت تغییرات اساسی در رویکرد بودجه‌ریزی کشور مشاهده شود، اما بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که انطباق کامل بودجه‌های سنواتی با این سیاست‌ها محقق نشده است. بدین منظور، لازم است با تطبیق چالش‌های موجود در نظام بودجه‌ریزی با بندهای مختلف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، شکاف

جدول ۲- تطبیق چالش‌های بودجه‌ریزی با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

راهکارها	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	اهم چالش‌ها
اصلاح و یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و تأمین اجتماعی	بند ۱۷: اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی	فقدان منابع پایدار برای تأمین مالی دولت
اصلاح ساختار شرکت‌های تابع وزارت نفت ذیل بسته اصلاح نظام مالیه نفت و گاز اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی	بند ۱۳: مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق - افزایش صادرات گاز - افزایش صادرات برق - افزایش صادرات پتروشیمی - افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی - سیاست‌های کلی انرژی (بهبودسازی مصرف و کاهش شدت انرژی)	نظام یارانه‌های فراگیر
اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی و اصلاح سیاست‌های حمایتی	بند ۴: استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی	
اصلاح سیاست حمایتی یارانه‌های تولید و کشاورزی	بند ۸: مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف و ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه‌ریزی برای ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیری در تولید	
حمایت از معیشت عمومی و اقشار آسیب‌پذیر ذیل اصلاح نظام یارانه پنهان انرژی	بند ۷: تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا)	
اصلاح نظام ارزیابی قیمت و کیفیت طرح‌های عمرانی و سامان‌دهی شرکت‌های عمومی	سیاست‌های کلی امنیت نظام اقتصادی (هدف از امنیت سرمایه‌گذاری، ایجاد رفاه عمومی، رونق اقتصادی، زمینه‌سازی برای عدالت اقتصادی و از بین بردن فقر در کشور است)	نبود تسویه معتبر میان مدت از منابع - مصارف دولت و تعریف تعهدات پایدار هزینه‌ای بر مبنای منابع ناپایدار
اصلاح ساختار چگونگی اداره و نظارت بر شرکت‌های دولتی	بند ۶: افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (بمؤثره اقلام وارداتی) و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع در مبادی تأمین کالاهای وارداتی با هدف کاهش وابستگی به کشورهای محدود و خاص	عدم هزینه‌کرد منابع مالی دولت بر مبنای اثربخشی و کارایی
سامان‌دهی تعهدات دولت	بند ۱۹: شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و...	عدم تبیین درست از نهادهای سیاست‌گذار حاکمیتی و فقدان شفافیت در پاسخ‌گویی
اصلاح ساختار و چابک‌سازی دولت ذیل اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی	بند ۹: اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخ‌گویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی	نبود قاعده‌گذاری مناسب در حوزه نفت و گاز به‌منظور تحقق ثبات و رشد اقتصادی
بازتعریف نقش، ساختار و وظایف دولت ذیل اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های عمومی	بند ۱۶: صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری و هزینه‌های زائد	مدیریت ناکارایی‌های دولت
اصلاح نظام مالیه نفت و گاز	بند ۱: تأمین شرایط فعال‌سازی کلیدی امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به‌منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط	
بسته سامان‌دهی و بهینه‌سازی استفاده از دارایی‌های دولت	بند ۱۰: حمایت همه‌جانبه و هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به‌تناسب ارزش‌افزوده و با خالص ارزش‌آوری مثبت از طریق - تسهیل مقررات و گسترش مشوق‌های لازم - ایجاد ثبات رویه و مقررات در مورد صادرات (با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف)	
	بند ۱۴: افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور به‌منظور اثرگذاری در بازار جهانی نفت و گاز و تأکید بر حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز به‌ویژه در میدان‌های مشترک	
	بند ۱۵: افزایش ارزش‌افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز، توسعه تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه (براساس شاخص شدت مصرف انرژی) و بالا بردن صادرات برق، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی با تأکید بر برداشت صیانتی از منابع	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

اجتماعی دولت را ترسیم می‌کند. بررسی دقیق بودجه به‌ویژه در ایران، از آن‌رو حائز اهمیت است که افزون‌بر تعیین سیاست‌های مالی، بر تصمیم‌گیری در حوزه‌های پولی، ارزی و تجاری نیز تأثیرگذار است. تغییرات در نرخ و ترکیب مالیات‌ها، قیمت حامل‌های انرژی و ارز و هزینه‌های گمرکی، همگی از طریق بودجه بر فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های مختلف جامعه اثر می‌گذارند. باین‌حال، ساختار کنونی ارائه لایحه بودجه در ایران با تقسیم آن به دو بخش مجزا، شفافیت مورد نظر را فراهم نمی‌آورد. دولت در سال‌های اخیر کوشیده است تا با ارائه اطلاعات بیشتر، به بهبود شفافیت بودجه کمک کند، اما همچنان اطلاعات موجود در کلیات بودجه ارائه‌شده سال ۱۴۰۴، برای ارزیابی کامل سیاست‌های بودجه‌ای کافی نیست (صمدیان و مرادی، ۱۴۰۳).

۳-۱- ارزیابی مؤلفه‌های کلان اقتصادی

کارنامه رشد اقتصادی ایران در چهار دهه اخیر، چندان قابل دفاع نیست؛ به‌ویژه در دهه اخیر، اقتصاد کشور با افت‌های پیاپی دست‌وپنجه نرم کرده و نرخ رشد متوسط به عددی نزدیک به ۱ درصد تقلیل یافته است. بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که رشدهای مثبت محدود به چند سال اخیر، عمدتاً مرهون افزایش بهای نفت در بازارهای جهانی و تقویت درآمدهای ارزی ناشی از صادرات آن بوده و کمتر متأثر از تحولات ساختاری بنیادین و افزایش سرمایه‌گذاری‌های تولیدی است. توقف تقریبی رشد اقتصادی در بیش از یک دهه گذشته به‌ویژه پس از تشدید تحریم‌ها، توجهات را به خود جلب کرده است، اما بررسی

اقتصاد ایران در وضعیت کنونی با مجموعه پیچیده‌ای از چالش‌های داخلی و بین‌المللی مانند تحریم‌های گسترده، نوسانات شدید تورمی و ناکارآمدی‌های ساختاری در بخش‌های مختلف دست‌وپنجه نرم می‌کند. تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در چنین شرایطی، از اهمیتی دوچندان برخوردار است. با توجه به عدم قطعیت در برطرف کردن تحریم‌ها، این لایحه نه‌تنها باید پاسخ‌گوی نیازهای فوری و کوتاه‌مدت اقتصاد باشد، بلکه باید به‌عنوان ابزاری راهبردی برای تحقق اهداف بلندمدت برنامه هفتم توسعه نیز عمل کند.

برنامه هفتم توسعه به‌عنوان نقشه راه توسعه پایدار و عادلانه کشور، چشم‌انداز روشنی از آینده اقتصاد ایران ترسیم کرده است. از این‌رو لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ باید به‌طور کامل با این برنامه همسو باشد و ضمن مدیریت بحران‌های موجود، زیرساخت‌های لازم برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای را فراهم آورد. با عنایت به محدودیت‌های مالی و منابع داخلی ناشی از تحریم‌ها، دولت موظف است سیاست‌های مالی و بودجه‌ای خود را بر اساس منابع داخلی، اصلاحات ساختاری و بهره‌وری حداکثری منابع طراحی و اجرا کند. همان‌طور که در جدول شماره ۲ مشاهده می‌شود، بسیاری از چالش‌های موجود در بودجه‌ریزی با اهداف تعیین‌شده در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در تضاد است.

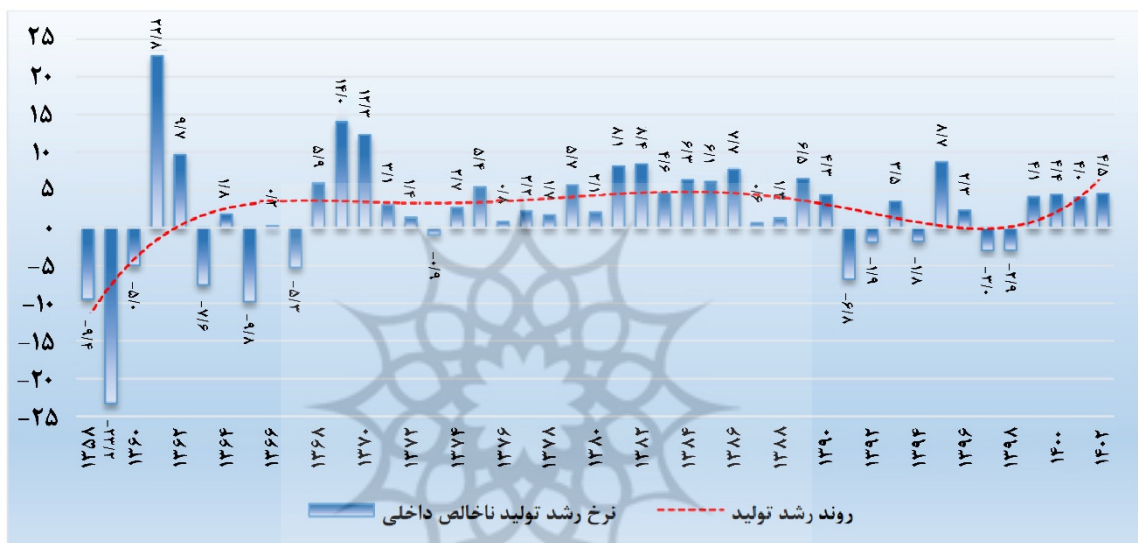
۳-۲- بررسی و تحلیل بودجه سال ۱۴۰۴

بودجه سالانه قلب تپنده اقتصاد هر کشوری است و به‌عنوان سند راهبردی، سیاست‌های کلان اقتصادی و

را بپیماید. این موضوع حاکی است که عوامل متعدد داخلی و خارجی از جمله نوسانات شدید قیمت نفت، تحریم‌های اقتصادی، بی‌ثباتی سیاست‌های اقتصادی و چالش‌های ساختاری در کندی رشد و توسعه اقتصادی ایران نقش داشته‌اند.

بلندمدت‌تر این مسئله، تصویری روشن‌تر از چالش‌های ساختاری اقتصاد ایران ارائه می‌دهد. همان‌گونه که نمودار شماره ۱ نشان می‌دهد، در نیم‌قرن گذشته، ایران نتوانسته است همگام با بسیاری از کشورهای هم‌تراز خود، مسیر رشد پایدار و مستمر

نمودار ۱- روند نرخ رشد تولید ناخالص داخلی در ۴۴ سال گذشته



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

پول، رشد اقتصادی ایران را در سال‌های ۲۰۲۴ و ۲۰۲۵ به ترتیب ۳/۷ و ۳/۱ درصد پیش‌بینی کرده است. همچنین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در آخرین گزارش خود، نرخ رشد اقتصادی کشور را برای سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ به ترتیب ۲/۵ و ۲/۹ درصد برآورد کرده است.

به نظر می‌رسد کاهش ظرفیت‌های خالی اقتصاد در چهار سال اخیر و رکود طولانی‌مدت سرمایه‌گذاری از عوامل اصلی کند شدن رشد اقتصادی کشور باشد. این عوامل توان بالقوه اقتصاد را برای رشد و توسعه محدود کرده و آن را آسیب‌پذیرتر ساخته‌اند. افزون‌براین، بحران

بر اساس داده‌های منتشرشده از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نرخ رشد اقتصادی کشور که در بازه زمانی ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۰ روند صعودی شایان توجهی را تجربه کرده بود، در سه‌ماهه نخست سال ۱۴۰۳، با افت محسوسی مواجه شد. این کاهش ۲/۵ درصدی نسبت به دوره مشابه سال قبل، نرخ رشد را به ۳/۲ درصد رساند. این موضوع حاکی است که اقتصاد کشور در سال جاری وارد فاز کندی شده و روند رشد آن رو به کاهش گذاشته است. تطبیق این داده‌ها با پیش‌بینی‌های نهادهای بین‌المللی و داخلی، این روند نزولی را تأیید می‌کند. صندوق بین‌المللی

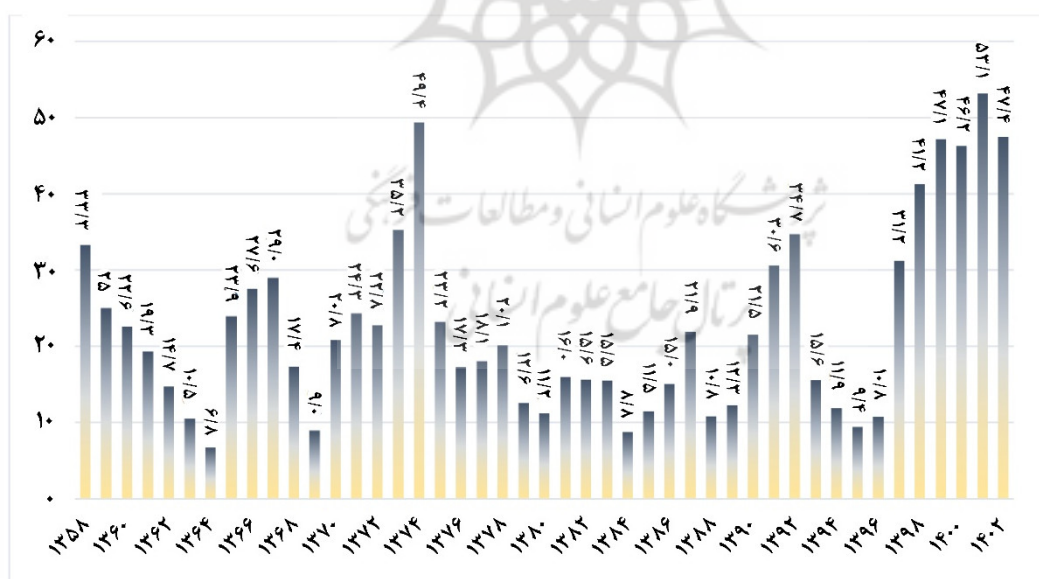
رشد و توسعه را تیره کرده است. تورم مانند بیماری سرطان به تمام ارکان اقتصاد نفوذ و کارکرد درست سیستم را مختل می‌کند. این پدیده نه تنها فعالیت‌های اقتصادی را با رکود مواجه می‌کند، بلکه به فرار سرمایه و مغزها نیز دامن می‌زند.

رشد نقدینگی به عنوان یکی از عوامل مؤثر بر تورم شناخته می‌شود، اما ریشه‌های اصلی این پدیده پیچیده‌تر از آن است که بتوان آن را به عاملی واحد نسبت داد. نوسانات شدید نرخ ارز به عنوان محرک اصلی تورم‌های اخیر، نقش بسزایی در افزایش هزینه‌های تولید و زندگی ایفا کرده است. در واقع، نقدینگی و کسری بودجه بیشتر به عنوان نتایج ناشی از شوک‌های ارزی عمل می‌کنند تا عوامل اصلی تورم (صدیقی و کیانی، ۱۴۰۳).

کمیود برق و قطعی‌های مکرر در سال جاری به عنوان یکی دیگر از چالش‌های جدی بخش تولید و صنعت مطرح شده است. گفتنی است آمارهای منتشرشده از سوی بورس اوراق بهادار تهران نیز تأیید می‌کند که قطعی برق تأثیر منفی زیادی بر تولید و فروش صنایع داشته است. کاهش ۲/۲ درصدی شاخص تولید و ۹/۰ درصدی شاخص فروش صنایع بورسی در شش ماهه نخست سال ۱۴۰۳، گواه این مدعا است (صدیقی و کیانی، ۱۴۰۳).

از سوی دیگر، تورم در ایران به بیماری مزمنی تبدیل شده که نه تنها اقتصاد کشور را تضعیف کرده، بلکه توزیع درآمد را به نفع اقشار مرفه و به زیان طبقات متوسط و پایین تغییر داده است. شدت و تداوم این پدیده، اقتصاد ایران را با چالش‌های جدی مواجه ساخته و چشم‌انداز

نمودار ۲- میزان تورم ایران در ۴۴ سال گذشته



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی.

عدم قطعیت در محیط کسب و کار، مانع برنامه‌ریزی بلندمدت بنگاه‌های اقتصادی می‌شود. بودجه‌ریزی مقاوم به عنوان رویکردی جامع می‌تواند در مقابله با نوسانات

تورم پایدار و مداوم افزون‌بر کاهش قدرت خرید مردم، به افزایش نابرابری، کاهش سرمایه‌گذاری و افزایش بیکاری منجر می‌شود. همچنین، این پدیده به دلیل ایجاد

اقتصادی و به‌ویژه تورم، نقش مؤثری ایفا کند. این رویکرد بر اساس اصل انعطاف‌پذیری و پایداری در برابر شوک‌های خارجی و داخلی بنا شده است.

۲-۳- بررسی کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

- در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، دولت با پیش‌بینی منابعی بالغ بر ۶۴۰۰ هزار میلیارد تومان، چهارچوبی برای مدیریت مالی کشور ترسیم کرده است. ساختار درآمدی این لایحه عمدتاً بر پایه مالیات (۳۶ درصد)، فروش نفت و گاز (۳۶ درصد) و فروش دارایی‌ها (۲۲ درصد) استوار است.
- در سوی دیگر، بیش از نیمی از بودجه به هزینه‌های جاری مانند حقوق و یارانه‌ها

اختصاص یافته و بقیه به سرمایه‌گذاری، بازپرداخت بدهی و هزینه‌های اختصاصی دستگاه‌ها تخصیص داده شده است.

- ازجمله نقاط قوت این لایحه، یکپارچگی بودجه‌های مختلف و شفاف‌سازی در خصوص کسری بودجه است^۱، اما چالش اصلی، دستیابی به منابع پایدار و مدیریت بهینه مصارف برای کاهش کسری بودجه است.
- به نظر می‌رسد دولت در گام بعدی باید با برنامه‌ریزی دقیق‌تر و اجرای سیاست‌های مالی هوشمندانه، به سمت افزایش درآمدهای پایدار و کاهش هزینه‌های غیرضروری حرکت کند.

جدول ۳- رشد منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۳ (همت)

عنوان	مصوب ۱۴۰۳	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴ با استاندارد ۱۴۰۳	رشد نسبت به عملکرد (درصد)
درآمدها	۱۵۹۸	۱۵۱۰	۲۲۷۵	۵۱
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۴۴	۴۴۹	۵۳۴	۱۹
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۹	۳۳۵	۶۳۹	۹۰
جمع کل (بدون موارد یکپارچه‌شده برای هدفمندی و نیروهای مسلح و ...)	۲۵۶۲	۲۲۹۴	۳۴۴۸	۵۰
هدفمندی و سایر	۷۵۹	۶۶۵	۹۱۱	۳۷
تأدیه بدهی (بانک‌ها و تأمین اجتماعی)	۱۳۰	-	۴۰۰	-
نفت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص	-	-	۶۸۷	-
استقراض از صندوق	-	۳۶۴	۵۴۱	-
مجموع کل منابع (یکپارچه شده) لایحه بودجه ۱۴۰۴			۵۹۸۸	

مأخذ: صدیقی و کیانی، ۱۴۰۳.

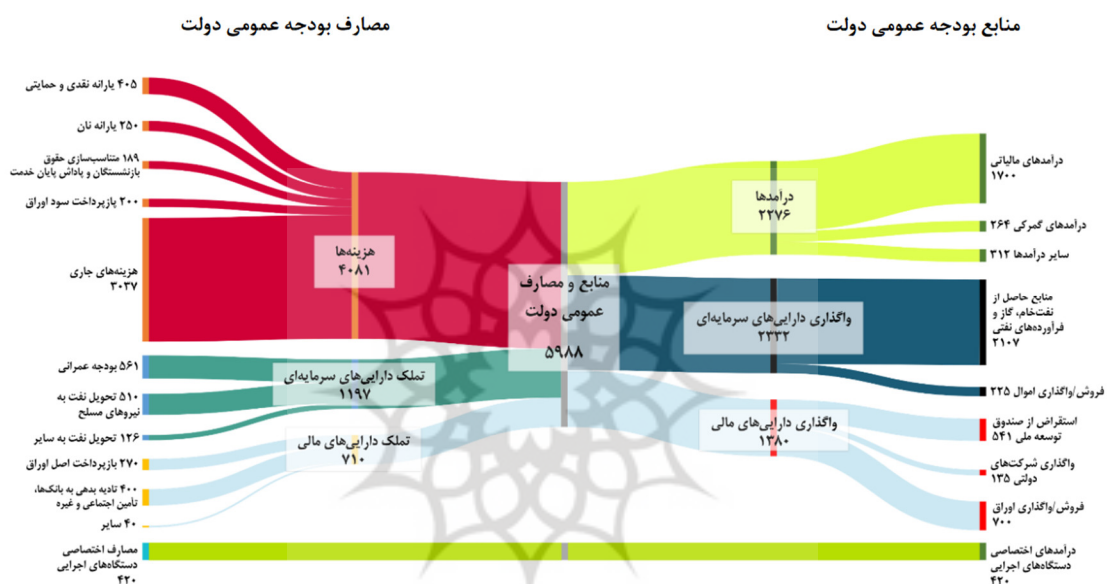
۱. در راستای شفافیت و یکپارچگی بودجه، لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، گامی مهم در راستای تلفیق اقلامی که پیش‌تر خارج از ساختار رسمی بودجه تخصیص می‌یافت، برداشته است. اقلامی مانند منابع و مصارف ناشی از هدفمندسازی یارانه‌ها، تحویل نفت خام به نهادهای خاص و بدهی‌های دولت به بانک‌ها و دیگر نهادها که پیش‌تر در جداول کلان بودجه لحاظ نمی‌شدند، اکنون به‌صورت شفاف در لایحه گنجانده شده‌اند. همچنین، مجوزهای استقراض از صندوق توسعه ملی و انتشار اوراق خارج از سقف بودجه که در سال‌های گذشته به‌صورت موردی و خارج از فرایند قانونی تصویب می‌شد نیز در این لایحه پیش‌بینی شده است. این اقدام افزون‌بر افزایش شفافیت در بودجه، امکان نظارت دقیق‌تر مجلس و افکار عمومی بر چگونگی هزینه‌کرد منابع عمومی را فراهم می‌آورد.

- لایحه بودجه سال جاری با چالش کسری شایان توجهی در تراز عملیاتی مواجه است. بر اساس تحلیل‌های صورت گرفته، این کسری به میزان تقریبی ۱۸۰۵ هزار میلیارد تومان برآورد شده است. دولت برای جبران این کمبود، عمدتاً به فروش دارایی‌های سرمایه‌ای و استقراض روی آورده است. با این حال، اتکا به این منابع برای پوشش کسری بودجه، نگرانی‌هایی را در خصوص پایداری مالی دولت و افزایش بدهی عمومی ایجاد می‌کند. افزون‌براین، وجود برخی مفروضات خوش‌بینانه در پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها، احتمال افزایش کسری بودجه در طول سال را تقویت می‌کند. بنابراین، اتخاذ تدابیر جدی برای کاهش وابستگی به منابع ناپایدار و افزایش درآمدهای پایدار، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.
- همان‌طور که در جدول شماره ۳ و شکل شماره ۳ ملاحظه می‌شود، ساختار درآمدی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به سال جاری دستخوش تغییرات قابل توجهی شده است. افزایش ۴۲ درصدی درآمدهای مالیاتی شاید حاکی از تلاش دولت برای تنوع‌بخشی به منابع درآمدی و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی باشد، اما این میزان افزایش به میزان کمی بیش از تورم است.
- کاهش ۱۷ درصدی درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای عمدتاً به دلیل کاهش سهم دولت از درآمدهای نفتی و کاهش فروش اموال دولتی، شایان تأمل است.
- از سوی دیگر، دولت برای جبران کسری بودجه، به انتشار گسترده‌تر اوراق مالی اسلامی روی آورده و میزان آن را دو برابر کرده که عملاً ایجاد تعهد برای آینده است.
- همچنین، افزایش ۲۰ درصدی منابع هدفمندی یارانه‌ها درحالی‌که کمتر از نرخ تورم است، پرسش‌هایی را درباره برنامه‌های دولت برای افزایش قیمت حامل‌های انرژی ایجاد می‌کند.
- تکلیف قانونی برنامه هفتم توسعه مبنی بر واگذاری اوراق یا اموال به طلب‌کاران بزرگ دولت منجر به افزایش بیش از ۳ برابری این نوع از واگذاری‌ها شده است.
- در این لایحه، سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفت و گاز به ۲۰ درصد کاهش یافته است. این کاهش با وجود افزایش ۵۴۱ همتی منابع بودجه نشان می‌دهد که وابستگی بودجه به نوسانات درآمدهای نفتی همچنان بالاست. حتی با احتساب استقراض از صندوق، سهم نفت در بودجه به حدود ۲۵ درصد می‌رسد. این وابستگی، بودجه را در برابر شوک‌های احتمالی در قیمت یا حجم صادرات نفت آسیب‌پذیر می‌کند.^۱

۱. در گذشته دولت برای برداشت از منابع صندوق توسعه ملی نیازمند اخذ مجوز از رهبر معظم انقلاب اسلامی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا بود. این موضوع موجب می‌شد تا منابع استقراضی تنها برای مصارف مشخص و از پیش تعیین شده هزینه شود. به این ترتیب، شفافیت نسبی در چگونگی مصرف این منابع وجود داشت، اما در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، اطلاعات دقیقی در خصوص چگونگی تخصیص

- افزون‌براین، دولت برای جبران کسری بودجه، استقرار خود از صندوق توسعه ملی را نیز ۴۹ درصد افزایش داده که خود نشان از وابستگی به نفت و عدم التزام به هدف صندوق توسعه ملی است.
- در مجموع، رشد ۴۷ درصدی کل منابع بودجه نشان‌دهنده تلاش دولت برای افزایش درآمدها و پوشش کسری بودجه است، اما ساختار این درآمدها و تأثیر آن بر پایداری مالی دولت، نیازمند بررسی‌های دقیق‌تر است.

شکل ۳- منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ (همت)



مأخذ: صدیقی و کیانی، ۱۴۰۳.

- در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، ساختار هزینه‌های دولت نسبت به سال گذشته تحولات شایان توجهی را تجربه کرده است. تحلیل مقایسه‌ای اجزای مختلف مصارف عمومی دولت نشان می‌دهد که سهم هزینه‌های جاری شامل پرداخت حقوق و مزایای کارکنان، مستمری بازنشستگان و سایر تعهدات جاری دولت، به حدود ۶۰ درصد رسیده است. این افزایش عمده در حالی رخ داده که متوسط رشد حقوق و دستمزد کارکنان و بازنشستگان در حدود ۲۸ درصد بوده است.
- از سوی دیگر، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا همان بودجه عمرانی با رشد ۴۰ درصدی مواجه شده است. همچنین، تملک دارایی‌های مالی عمدتاً به دلیل بازپرداخت اصل بدهی‌های دولت، حدود ۱۰ درصد افزایش یافته است.

منابع استقرار خود از صندوق توسعه ملی ارائه نشده است. این موضوع موجب کاهش شفافیت در هزینه‌های دولت شده و ابهاماتی را در خصوص چگونگی مصرف این منابع مهم ایجاد کرده است.

موجب تکالیف قانون برنامه هفتم توسعه است. در مجموع، این تغییرات در ساختار بودجه حکایت از رشد حدود ۴۷ درصدی مصارف دولت در سال ۱۴۰۴ دارد.

رشد ۱۹ درصدی مصارف هدفمندی یارانه‌ها عمدتاً ناشی از افزایش پرداخت یارانه نان است. نکته شایان توجه دیگر، افزایش بیش از ۳ برابری واگذاری اوراق یا اموال به طلب‌کاران دولت به

جدول ۴- رشد مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۳ (همت)

عنوان	مصوب ۱۴۰۳	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴ با استاندارد ۱۴۰۳	رشد نسبت به عملکرد (درصد)
اعتبارات هزینه‌ای	۱۸۷۹	۱۹۵۰	۳۰۰۰	۵۴
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۰۰	۴۰۰	۵۶۰	۵۶
تملك دارایی‌های مالی	۲۸۳	۲۸۳	۳۱۰	۱۰
جمع كل (بدون موارد یکپارچه‌شده برای هدفمندی و نیروهای مسلح و ...)	۲۵۶۲	۲۶۳۳	۳۸۷۰	۴۷
هدفمندی	۷۵۹	۸۰۰	۹۰۰	۱۳
تأدیه بدهی (بانک‌ها و تأمین اجتماعی)	۱۳۰	-	۴۰۰	-
سایر (نفت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص، تهاتر نفت با پتروشیمی- های داخلی و ...)	-	-	۸۱۸	-
مجموع كل مصارف (یکپارچه شده) لایحه بودجه ۱۴۰۴			۵۹۸۸	

مأخذ: صدیقی و کیانی، ۱۴۰۳.

جاری و انتقال بخشی از تأمین ارز این کالاها به نرخ نیمایی بوده است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، کاهش زیادی در ارز اختصاص یافته به کالاهای اساسی، از ۱۵ میلیارد دلار به ۱۲ میلیارد دلار، پیش‌بینی شده است. این تصمیم می‌تواند پیامدهای جدی بر ثبات قیمت‌ها و در نتیجه، بر کل اقتصاد کشور داشته باشد. کاهش ارز کالاهای اساسی به‌طور مستقیم بر هزینه‌های تولید و توزیع این کالاها تأثیرگذار است و در نهایت، منجر به افزایش شایان توجه قیمت تمام‌شده آن‌ها برای مصرف‌کنندگان خواهد شد. این رویکرد با اهداف ثبات اقتصادی و تحقق اصول اقتصاد مقاومتی در تضاد آشکار است.

- لایحه بودجه پیشنهادی با تخصیص ۱۱ میلیاردی (۱۲ میلیارد دلاری) به واردات کالاهای اساسی (در حالی که در سال گذشته ۱۸ میلیارد دلار کالا وارد شده است)، نگرانی‌هایی را در خصوص کفایت این رقم ایجاد می‌کند. این نگرانی در صورت تداوم ارز ترجیحی بر کالاهای کنونی بدون برنامه‌ای برای حذف تدریجی آن، تشدید خواهد شد.
- از آغاز سال جاری شاهد افزایش زیاد قیمت کالاهای اساسی از جمله قند، شکر و حبوبات به میزان تقریبی ۳۰ تا ۴۰ درصد بوده‌ایم. این جهش قیمتی عمدتاً ناشی از کاهش سهم ارز تخصیص یافته به کالاهای اساسی در بودجه سال

بی‌توجهی به تأثیرات کاهش ارزش کالاهای اساسی
کشور را به مخاطره می‌اندازد و موجب تشدید
بر معیشت مردم و ثبات بازار، امنیت اقتصادی
نابرابری‌های اجتماعی می‌شود.

جدول ۴- مفروضات منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۴

ارقام	عنوان	
۳۷۵۰	میزان تولید نفت خام- هزار بشکه در روز	تولید و توزیع
۱۶	مقدار خالص صادرات گاز طبیعی- میلیارد مترمکعب در سال	
۶۹۰	مقدار تولید میعانات گازی- هزار بشکه در روز	
۵۷,۵	قیمت هر بشکه نفت صادراتی- یورو	
۰,۳۰	قیمت صادراتی هر مترمکعب گاز- یورو	
افزایش تدریجی نسبت به نرخ سال ۱۴۰۳ به میزان نرخ تورم	نرخ تسعیر کالاهای اساسی- یورو به ریال	
۵۰۲,۲۸۰	نرخ تسعیر سایر- یورو به ریال	
۱۱	واردات کالای اساسی و دارو- میلیارد یورو	
۳۷,۵	سهم دولت از عواید نفتی- واحد درصد	
۲۰	سهم صندوق توسعه از عواید نفتی- واحد درصد	
۲۸	بدهی دولت از سهم صندوق توسعه ملی- واحد درصد	مصرف و توزیع
۱۴,۵	سهم شرکت ملی نفت از عواید نفتی- واحد درصد	
۶۱,۲	ارزش کل واردات- میلیارد یورو	
۱۱	دارو، مواد اولیه دارویی، ملزومات مصرفی پزشکی و شیرخشک اطفال (میلیارد یورو)	
۳۴,۷	کالاهای اساسی، نهاده‌های دامی و کشاورزی (میلیارد یورو)	
۰,۹	ماشین‌آلات، تجهیزات، مواد اولیه و واسطه‌ای (میلیارد یورو)	
۱,۸	شمش طلا (میلیارد یورو)	
۰,۵	گوشی تلفن همراه کمتر از ۶۰۰ دلار (میلیارد یورو)	
۱,۸	گوشی تلفن همراه بیشتر از ۶۰۰ دلار (میلیارد یورو)	
۱,۴	خودروی سواری (میلیارد یورو)	
۹,۱	کشنده‌ها	مصرف و توزیع
۲۴۰	سایر کالاها	
۲۰ (۲۸)	سقف معافیت مالیاتی حقوق ماهیانه- میلیون ریال	
۲۸ (۳۹)	نرخ رشد ضریب حقوق کارکنان- واحد درصد (نرخ رشد با لحاظ افزایش پرداختی قانون جوانی جمعیت)	
۳۰	نرخ رشد ضریب حقوق بازنشستگان- واحد درصد (نرخ رشد با لحاظ افزایش تعداد مشمولین، قانون جوانی جمعیت و دو مرحله اجرای قانون متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان)	
۲۰	متوسط نرخ رشد اقلام خوراکی، پوشاک و بهداشت دستگاه‌های اجرایی- واحد درصد	
۱۰	متوسط نرخ رشد هزینه بیمه‌ها- واحد درصد	
	متوسط نرخ رشد سایر اجزای اجتناب‌ناپذیر- واحد درصد	

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه (۱۴۰۳)

رسیدن به بلوغ و تکامل خود، تلاش و مساعی تمام صاحب‌نظران، اندیشمندان، اساتید، مدیران و مسئولان عالی‌رتبه اقتصادی نظام را می‌طلبد.

از منظر سازمان برنامه و بودجه، لایحه بودجه سال 1404، با تأکید بر اصل عدالت توزیعی، کوشیده است تا منابع و فرصت‌ها را به‌صورت عادلانه میان تمام اقشار جامعه توزیع کند. این موضوع از طریق افزایش سرمایه‌گذاری در بخش‌های اجتماعی مانند آموزش، بهداشت و اشتغال به‌ویژه در مناطق محروم و برای گروه‌های آسیب‌پذیر محقق شده است. همچنین، با در نظر گرفتن شاخص‌های فقر و نابرابری، تلاش شده است تا از طریق سیاست‌های هدفمند، شکاف میان گروه‌های مختلف جامعه کاهش یابد. برای مثال، افزایش بودجه اختصاص‌یافته به مناطق محروم و گروه‌های کم‌درآمد، گامی مهم در راستای تحقق عدالت اجتماعی تلقی می‌شود (سازمان برنامه و بودجه کشور، 1403).

لایحه بودجه سال 1404 به‌عنوان نخستین سند عملیاتی برنامه هفتم پیشرفت، می‌تواند نقطه عطفی در راستای تحول ساختاری اقتصاد کشور و ارتقای ظرفیت‌های تولید ملی باشد. با این حال، بررسی دقیق مفاد این لایحه نشان‌دهنده این است که فرصت‌های موجود برای تحقق رشد اقتصادی پایدار و ایجاد ارزش‌افزوده به‌طور کامل مورد بهره‌برداری قرار نگرفته است.

یکی از مهم‌ترین انتقاداتی که به این لایحه وارد است، نبود حمایت‌های کافی برای تقویت بخش تولید است. درحالی‌که برنامه هفتم توسعه بر رشد

• همچنین، لایحه بودجه پیشنهادی، نرخ تسعیر ارز ترجیحی را متناسب با افزایش تدریجی نرخ تورم سال 1403 پیش‌بینی کرده است. بر اساس این پیش‌بینی، با فرض تورم 30 درصدی، متوسط نرخ ارز ترجیحی برای سال 1404، حدود 37 هزار تومان خواهد بود درحالی‌که نرخ تسعیر برای دیگر کالاها حدود 50 هزار تومان برای هر یورو در نظر گرفته شده است. با توجه به هم‌بستگی تاریخی نرخ ارز و تورم در اقتصاد ایران، جهش ناگهانی نرخ ارز به‌شدت به تورم دامن می‌زند و بی‌ثباتی اقتصادی را تشدید می‌کند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

بودجه به‌عنوان ابزاری برای تخصیص منابع و هدایت سیاست‌های دولت، نقش محوری در تحقق اهداف اقتصادی ایفا می‌کند. با توجه به پیچیدگی‌های اقتصاد جهانی و تحولات سریع محیط کسب‌وکار، نیاز به نظام بودجه‌ریزی دینامیک و پاسخ‌گو به تغییرات بیش‌ازپیش احساس می‌شود. از سوی دیگر، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌عنوان نقشه راه برای توسعه پایدار کشور، چهارچوب کلی را برای طراحی و اجرای برنامه‌های بودجه‌ای فراهم می‌آورد. نسخه بی‌بدیل اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی آن که از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی ابلاغ شده، به‌مثابه نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران هدف‌گذاری شده که البته در ابتدای راه است و برای

۸ درصدی اقتصاد تأکید دارد، لایحه بودجه سازوکارهای لازم برای تحقق این هدف را به‌طور شفاف ارائه نمی‌دهد. افزایش فشار مالیاتی و انتشار گسترده اوراق قرضه به‌جای حمایت از تولید، هزینه‌های تولید را افزایش و انگیزه سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد.

تأمین مالی رشد اقتصادی مورد انتظار یکی دیگر از دغدغه‌های اصلی است. لایحه بودجه به‌جای ارائه راهکارهای نوآورانه برای جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، به تکرار روش‌های سنتی مانند افزایش بدهی دولت و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی متکی است. این رویکرد نه تنها به پایداری مالی کشور آسیب می‌زند، بلکه از ظرفیت‌های بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری نیز می‌کاهد. ابهام در سیاست‌های پولی، ارزی و انرژی، یکی دیگر از موانع اصلی رشد اقتصادی است. عدم اطمینان سرمایه‌گذاران نسبت به آینده اقتصاد باعث کاهش تمایل آن‌ها به سرمایه‌گذاری بلندمدت می‌شود.

با تکیه بر مفهوم تنوع‌بخشی تولیدات ملی به‌عنوان عاملی کلیدی در تقویت بخش تجاری اقتصاد و ارتقای تاب‌آوری آن در برابر شوک‌های خارجی، می‌توان به مقابله با نوسانات هزینه‌های تولید پرداخت. این نوسانات به‌ویژه در کوتاه‌مدت تأثیرات زیادی بر ثبات اقتصاد ملی دارد و به‌طور مستقیم با بخش تجاری و بعد ثبات از ابعاد اقتصاد مقاومتی مرتبط است. تحقق هدف «ثبات و امنیت اقتصادی ملی» مستلزم این است که ظرفیت تنوع‌بخشی تولیدات ملی به‌عنوان ابزار راهبردی برای مدیریت

نوسانات هزینه‌های تولید مورد استفاده قرار گیرد. این رویکرد ضمن تقویت تاب‌آوری اقتصاد در برابر شوک‌های خارجی، به کاهش وابستگی به منابع تک‌محصولی و افزایش انعطاف‌پذیری در برابر تغییرات بازار کمک می‌کند.

منابع

- بیانات در دیدار جمعی از کارآفرینان سراسر کشور، ۱۳۸۹/۰۶/۱۶.

<https://farsi.khamenei.ir/>

- توحیدی، ارسطو؛ و علوی، حمید (۱۳۹۶). «واکاوی روش بودجه‌ریزی کشور همسو با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی». *مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی*، ۲۳۴.

- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۴۰۳). *گزارش‌های پشتیبان تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور*. ایران، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور

- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۴۰۳). *گزارش لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، بخش اول، گزارش موضوع بند «الف» ماده (۱۸۲)*. ایران، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور

- صدیقی، علیرضا و مرتضی کیانی (۱۴۰۳). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دوره ۱۲، شماره مسلسل: ۲۰۱۵۴.

- صمدیان، فرزانه؛ و مرادی، نرگس (۱۴۰۳). *لایحه بودجه ۱۴۰۴ از نگاه بخش خصوصی (ویراست نخست)*. ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های اتاق ایران.

in Defence Economics: The Political Economy of Defence, Disarmament, and Peace. Harwood Academic Publishers. Vol. 1, No.1

- Parker, L. D., Jacobs, K., & Schmitz, J. (2018). New public management and the rise of public sector performance audit: Evidence from the Australian case. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), 280-306.

- Ross, Andrew L. (1991). The Political Economy of Defense; Issues and Perspectives. Greenwood Press.

- Sandler, T.; and K. Hartley (2007). Handbook of Defense Economics, Vol. 2: Defense in A Globalized World. Elsevier.

- Zarei, J. (2018). Evaluation of mutual effects of budgetary stability and financial stability in Iran's economy, Monetary and Banking Research Institute.

- سیف، اله‌مراد؛ قادرپناه، فریبرز؛ شیخ، علیرضا؛ بهدادفر، محمدرسول؛ یوسفی، مجید؛ علی‌یاری، فرشاد؛ و کمالی، روزبه (۱۳۹۸). *الگوی اقتصاد مقاومتی جمهوری اسلامی ایران در برابر تحریم‌های استکبار جهانی*. تهران: ایران، تهران: دانشگاه عالی دفاع ملی.

- کردستانی، غلامرضا (۱۳۹۸). «مدیریت مالی عمومی؛ شناسایی و ارزیابی چالش‌های نظام بودجه‌ریزی». *حسابداری دولتی*، ۶(۱)، ۶۱-۸۰.

DOI: 10.30473/gaa.2020.51126.13

- نوبری، فرزانه (۱۴۰۱). *چالش‌های بودجه‌ریزی در ایران/ایران*. تهران: پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر.

- واصلی، سعید، سهرابی، مبین؛ و آقایی، رضا (۱۴۰۲). «بودجه و بودجه‌ریزی در آموزش».

چهارمین همایش بین‌المللی پژوهش‌های شاخص در مدیریت، حسابداری، بانکداری و اقتصاد.

- یلفانی، امیر (۱۴۰۳). «بررسی تطبیقی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با بودجه‌ریزی سنتی در دستگاه‌های دولتی ایران». *رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری*. ۸(۲۹)، ۲۱۸-۲۳۲.

- Cangiano, M. M., Curristine, M. T. R., & Lazare, M. M. (2013). *Public financial management and its emerging architecture*.

International Monetary Fund.

DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>

- Intriligator, Micheal D. (1990). "On the Nature and Scope of Defence Economics".