

ناملے بر کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و توصیه‌های پیشنهادی

الهه رحیم‌دوست^۱

چکیده

لایحه بودجه ۱۴۰۴ به‌عنوان اولین برنامه یک‌ساله دولت چهاردهم به شمار می‌آید. براساس این برنامه دولت قرار است برخی اقدامات در سال آینده انجام دهد. بررسی انجام شده در این گزارش نشان می‌دهد اقتصاد کشور با چالش‌هایی شامل مواردی مانند رشد اقتصادی پایین، تداوم تورم بالا، تداوم و تشدید کسری بودجه، افزایش شکاف طبقاتی و فقر و نرخ بالای بیکاری جوانان مواجه است. انتظار بر این است بودجه ۱۴۰۴ در راستای کاهش چالش‌های پیش روی اقتصاد کشور اقداماتی را مدنظر قرار دهد. بررسی بودجه ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که حل چالش‌ها در بودجه در سطح اندکی مورد توجه دولت قرار گرفته است. همچنین دولت براساس بودجه ۱۴۰۴، با چالش‌های جدیدی مواجه خواهد شد. در این راستا، بهبود فضای کسب‌وکار، مدیریت ناترازی بخش انرژی، اصلاح توزیع یارانه‌ها، حمایت از اشتغال‌زایی، حمایت از تأمین مسکن، حمایت از صادرات غیرنفتی، توسعه حمل‌ونقل عمومی، اصلاح ناترازی بانک‌ها، تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام برای بودجه ۱۴۰۴ توصیه می‌شود.

واژگان کلیدی: لایحه بودجه ۱۴۰۴، چالش‌های اقتصادی، اصلاح ساختار بودجه.

مقدمه

موضوع در قوانین بودجه سال‌های بعد و ازجمله در بودجه سال ۱۴۰۳ مورد توجه جدی قرار نگرفت. درنتیجه، ساختار بودجه دولت یکی از معضلات اصلی در اقتصاد کشور به شمار می‌آید و بسیاری از چالش‌های پیش روی اقتصاد از این محل است.

اهمیت اصلاح ساختار بودجه دولت ازجمله اولویت‌های اصلی برای اصلاح اقتصاد کشور به شمار می‌آید. اهمیت این موضوع در سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت در بند ۳ به‌صورت صریح مورد اشاره قرار گرفته است. در این بند، اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و

قانون بودجه ازجمله برنامه‌های کوتاه‌مدت دولت‌هاست که در راستای دستیابی به اهداف برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت تدوین و اجرا می‌شود. متأسفانه قوانین بودجه در ایران برخلاف این انتظار و همسویی آن با برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ارائه و مصوب شده‌اند. تشدید این وضعیت موجب شد که رهبر معظم انقلاب اسلامی از سال ۱۳۹۷، بر اصلاح ساختار بودجه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اصلاحات اولویت‌دار اقتصاد کشور تأکید کنند. به‌رغم تأکید ایشان بر اصلاحات ساختاری، این

شش ماهه دوم سال نسبت به شش ماهه نخست سال کاهش یابد. گفتنی است بر اساس پیش‌بینی‌های بین‌المللی، رشد اقتصادی کشور در سال آینده نیز کمتر از ۳ درصد خواهد بود. این در حالی است که کشور نیاز به رشد اقتصادی بالای ۸ درصد برای عبور از وضعیت نامطلوب رفاه اقتصادی جامعه دارد.

- تداوم وضعیت تورم: آخرین آمار و اطلاعات موجود نشان می‌دهد که تورم مصرف‌کننده در ۱۲ ماه منتهی به مهر، به ۳۳/۶ درصد، تورم نقطه‌به‌نقطه به ۳۱/۶ درصد و تورم ماهانه به ۲/۷ درصد (مهر ۱۴۰۳) رسیده است. آمار و اطلاعات ارائه‌شده به‌خوبی نشان می‌دهد سفره مردم ماه‌به‌ماه در حال کوچک‌تر شدن است که این به معنای کاهش رفاه اقتصادی جامعه است. گفتنی است که تورم ۱۲ ماه منتهی به مهر در گروه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها بیش از ۲۸ درصد بوده است. با توجه به سهم بالای کالاهای گروه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها در سبد هزینه خانوارهای دهک‌های پایین، تورم بالای گروه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها فشار هزینه‌ای بالایی به این دهک‌ها وارد می‌کند. بر اساس آخرین آمار، بیشترین تورم ماهانه به دهک‌های اول، دوم و سوم اصابت کرده است.

- تداوم کسری بودجه دولت: کسری بودجه ازجمله پدیده‌های جدایی‌ناپذیر از بودجه سالانه دولت است که روند فزاینده در آن قابل مشاهده است. یکی از مهم‌ترین دلایل تداوم کسری بودجه دولت، افزایش هزینه‌های چسبنده در بودجه سالانه ازجمله حقوق و دستمزد، صندوق‌های بازنشستگی و هدفمندی یارانه‌ها از سویی و عدم تحقق درآمدهای

تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها، واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسری بودجه، تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی و شفاف‌سازی و ضابطه‌مند کردن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و دیگر شرکت‌های دولتی در بودجه مورد تأکید قرار گرفته است. براین اساس، انتظار بر این است که اصلاح ساختار بودجه دولت در تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ مورد توجه جدی قرار گیرد. اصلاح ساختار بودجه مسیر بهبود وضعیت اقتصاد ملی را در مقابله با چالش‌های کلیدی هموار می‌کند. با توجه به اهمیت این موضوع برای اقتصاد کشور، در این گزارش ابتدا تحلیلی از وضعیت موجود اقتصاد کشور و چالش‌های پیش روی آن مورد بحث و بررسی قرار گرفته و در ادامه کوشش شده است لایحه بودجه ارائه‌شده از سوی دولت، با محوریت اصلاح ساختار بودجه در راستای حل مسائل و چالش‌های کنونی اقتصاد واکاوی شود. در پایان گزارش نیز راهکارهایی در راستای تأکید رهبر معظم انقلاب اسلامی بر اصلاح ساختار بودجه ارائه می‌شود.

۱- تحلیلی از وضعیت موجود اقتصاد کشور

واقعیت‌های آماری از وضعیت کنونی اقتصاد کشور به شرح زیر است.

- کاهش رشد اقتصادی: بر اساس آمار و اطلاعات موجود پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال جاری، رشد اقتصادی کشور به حدود ۲ درصد برسد و رشد

آخرین دهک هزینه‌ای به ۱۰ درصد نخستین دهک هزینه‌ای کشور کاهش یافته، اما این وضعیت در سال ۱۴۰۲ معکوس شده است و هر دو شاخص بالاترین میزان را در یک دهه اخیر تجربه کرده‌اند. با توجه به وضعیت تورمی حاکم بر اقتصاد در سال جاری، پیش‌بینی‌ها بر آن است که ضریب جینی در سال جاری نیز افزایش یابد و شکاف طبقاتی بیشتر شود. این وضعیت به افزایش نارضایتی جامعه دامن می‌زند. نرخ فقر در نتیجه حذف ارز ترجیحی در کشور کاهش اندکی را تجربه کرده است، اما پیش‌بینی می‌شود ضریب جینی در سال جاری افزایش یابد. در نمودار شماره ۱، وضعیت فقر در سطح ملی ارائه شده است.

نمودار ۱- وضعیت فقر در کشور



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳

سال جاری به بیش از ۶۶ هزار تومان در آبان رسیده است. با توجه به درصد بالای وابستگی مستقیم و

پیش‌بینی‌شده از جمله درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز و درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی از سوی دیگر است. تأمین مالی پولی مستقیم و غیرمستقیم کسری بودجه دولت همواره یکی از علل مهم افزایش پایه پولی و نقدینگی در کشور بوده است. بر اساس آخرین برآوردهای انجام‌شده پیش‌بینی می‌شود کسری بودجه دولت تا پایان سال جاری (۱۴۰۳) به ۲۷۰ هزار میلیارد تومان برسد. دلیل اصلی این موضوع عدم تحقق درآمدها به‌ویژه در حوزه درآمدهای گمرکی، مولدسازی و واگذاری شرکت‌های دولتی و دیگر واگذاری‌هاست. - **افزایش شکاف طبقاتی:** در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، ضریب جینی و نسبت هزینه ۱۰ درصد

- **افزایش نرخ ارز و تشدید فشار هزینه‌ای بر جامعه:** نرخ دلار از حدود ۶۱ هزار تومان در ابتدای

- **رشد پایین اقتصادی:** چنان‌که اشاره شد، رشد اقتصادی کشور با چالش جدی مواجه است و تداوم این وضعیت منجر به کاهش رفاه اقتصادی جامعه می‌شود. وضعیت نابسامان بخش حقیقی اقتصاد نقش مهمی در رشد پایین اقتصادی کشور دارد. ازجمله مسائل و چالش‌های پیش رو برای دستیابی به رشد بالای اقتصادی می‌توان به نابسامانی در شرایط کسب‌وکار به دلایلی مانند پیش‌بینی‌ناپذیر بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات، دشواری تأمین مالی از بانک‌ها، بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار، دخالت‌های غیرمنطقی نهادهای حاکمیتی در تعیین قیمت‌ها در بازار^۱ و حمایت‌های غیرهدفمند از بخش تولید اشاره کرد.

- **پایین بودن سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و دولتی و افزایش استهلاک سرمایه:** با توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد کشور ناشی از بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی، فرار سرمایه در مقایسه با سرمایه‌گذاری از سوی بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته است. همچنین، با توجه به فزاینده بودن هزینه‌های جاری دولت از سویی و محدودیت در منابع درآمدی از سوی دیگر، رشد سرمایه‌گذاری دولتی محدود شده است. در نتیجه تحریم‌های اقتصادی نیز جریان سرمایه‌های خارجی در بخش‌های مختلف اقتصاد تقریباً متوقف شده است.

غیرمستقیم تولید کشور به واردات مواد اولیه، واسطه‌ای و سرمایه‌ای، افزایش نرخ ارز منجر به افزایش هزینه تولید و درنهایت تورم از محل فشار هزینه در اقتصاد کشور شده است. از سوی دیگر، بی‌ثباتی در نرخ ارز، انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش تولید را کاهش و انگیزه فعالیت‌های سوداگرانه را افزایش داده است. تداوم این وضعیت، آسیب جدی را به اقتصاد کشور تحمیل خواهد کرد. درضمن، شرایط منطقه‌ای و نااطمینانی ناشی از تقابل ایران و رژیم اشغالگر نیز وضعیت بازار ارز کشور را بی‌ثبات کرده است.

- **نرخ بیکاری بالای جوانان تحصیل‌کرده:** آخرین آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که نرخ بیکاری همچنان کمتر از ۱۰ درصد است، اما نکته مهم در بررسی شاخص‌های بازار کار، سهم بالای جوانان بیکار تحصیل‌کرده است؛ بالای ۴۰ درصد از جمعیت حدود ۲ میلیون و ۳۰۰ هزار نفری بیکاران، جوانان تحصیل‌کرده هستند. این موضوع اثر منفی بر انتظارات جوانان از آینده کشور دارد و تداوم آن بی‌انگیزگی را در میان این قشر از جامعه افزایش می‌دهد.

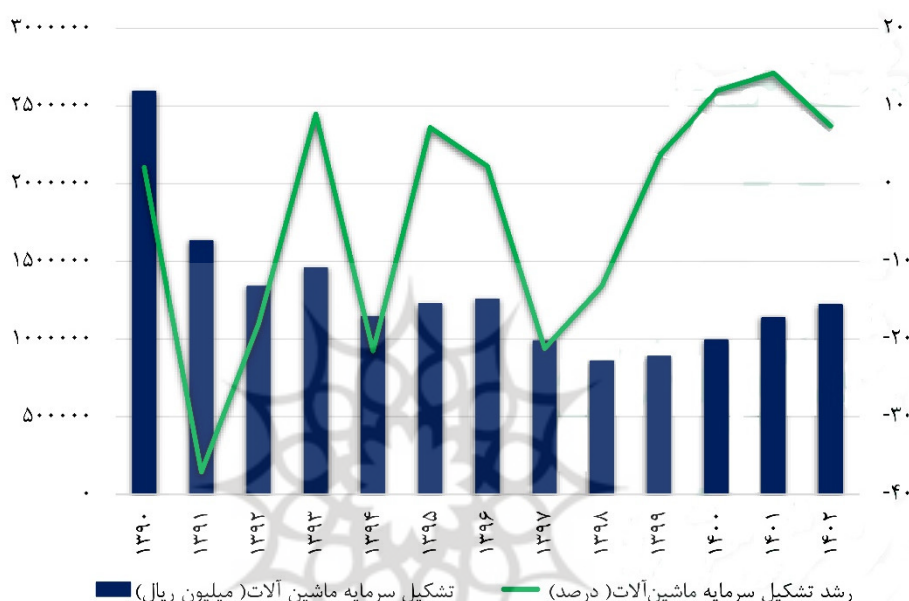
۲- مسائل و چالش‌های پیش روی کشور

با توجه به حقایق آماری اشاره‌شده در بخش قبلی، می‌توان مسائل و چالش‌های اساسی پیش روی اقتصاد کشور را در محورهای زیر خلاصه کرد.

۱. بی‌ثباتی قوانین و مقررات همواره از سوی فعالان اقتصادی جزو اولویت‌های دوم یا سوم موانع کسب‌وکار بیان شده است. بر اساس آخرین گزارش (بهار ۱۴۰۳) پایش ملی فضای کسب‌وکار ایران که مرکز پژوهش‌های اتاق ایران به‌صورت فصلی تهیه می‌کند، دشواری تأمین مالی از بانک‌ها و بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی به‌عنوان دومین و سومین مؤلفه کلیدی موانع کسب‌وکار از سوی فعالان بخش خصوصی مورد تأکید قرار گرفته است.

نتیجه اتفاقات یادشده، کاهش سرمایه‌گذاری و افزایش استهلاک در بخش‌های مختلف اقتصاد است. تداوم این وضعیت، آینده رشد و توسعه اقتصادی کشور را نگران‌کننده می‌کند. در نمودار شماره ۲، وضعیت تشکیل سرمایه ثابت در سال‌های مختلف ارائه شده است.

نمودار ۲- تشکیل سرمایه ثابت به قیمت سال ۱۳۹۵ (میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به نقل از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳

سهم بالای نفت در تأمین هزینه‌های دولت: بخش زیادی از منابع مورد نیاز برای هزینه‌های دولت در بودجه همچنان از راه درآمدهای نفتی تأمین می‌شود. در سال ۱۳۹۸، سهم درآمدهای نفتی از منابع بودجه به ۱۰ درصد نیز رسید، اما این روند در سال‌های ۱۳۹۹ تا سال جاری (۱۴۰۳) معکوس شد و سهم درآمدهای نفتی از منابع بودجه در سال جاری به بالای ۳۵ درصد رسید. در لایحه بودجه ارائه‌شده از سوی دولت نیز همچنان سهم بالای ۳۸ درصد از منابع بودجه از طریق درآمدهای نفتی تأمین می‌شود. این میزان وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، بی‌ثباتی آن را افزایش می‌دهد.

کاهش قدرت خرید جامعه: تورم سال‌های اخیر و تداوم آن در سال جاری از سویی و افزایش محدود درآمد از سوی دیگر، موجب شده است عملاً قدرت خرید جامعه کاهش یابد. نرخ تورم دهک اول در مهر سال ۱۴۰۳، به بیش از ۳۰ درصد رسیده درحالی‌که تورم دهک دهم ۳۲ درصد بوده است. همچنین، تورم ماهانه گروه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها برای دهک‌های اول و دهم به ترتیب ۲/۹ و ۲ درصد بوده است. وضعیت تورم به تفکیک دهک‌های هزینه‌ای گویای

این است که در شرایط تورمی کنونی جامعه، دهک‌های فقیر فشار هزینه‌ای بالایی را تحمل کرده‌اند و قدرت خرید این بخش در مقایسه با دهک‌های بالا، بیشتر کاهش یافته است.

- محدودیت جریان‌های ارزی و ناترازی تجاری:

در نتیجه تحریم‌ها، ازسویی صادرات غیرنفتی کاهش یافته و از سوی دیگر، با توجه به نیاز کشور، واردات افزایش یافته است. تعامل این دو مؤلفه کلیدی در بخش خارجی کشور موجب شده است که در پاییز سال جاری، تراز تجاری منفی شود و میزان منفی شدن آن در سال‌های اخیر شایان توجه باشد. در تابستان سال جاری، تراز تجاری حدود منفی یک میلیارد دلار بود، اما تراز تجاری در پاییز منفی‌تر شد و به حدود منفی ۷ میلیارد دلار رسید. این میزان کسری تجاری، فشار مضاعفی بر منابع ارزی کشور وارد و زمینه افزایش نرخ ارز در ماه‌های آینده را فراهم می‌کند. درضمن، با توجه به تقابل میان کشور و رژیم اشغالگر، وضعیت ارزی کشور در ماه‌های آینده نگران‌کننده پیش‌بینی می‌شود.

- رشد نقدینگی و ناترازی در سیستم بانکی:

ماه‌های اخیر برخلاف گذشته رشد نقدینگی در اقتصاد کاهش یافته، اما همچنان بالاتر از روند بلندمدت خود بوده است (رشد نقدینگی در شهریور سال ۱۴۰۳، به ۲۷/۸ درصد رسید). تداوم این موضوع، آسیب جدی را به اقتصاد کشور تحمیل می‌کند. یکی از دلایل اصلی رشد نقدینگی در ماه‌های اخیر، رشد شایان توجه بدهی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به بانک مرکزی بوده است. بدهی

شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به بانک مرکزی در شهریور ۱۴۰۳ نسبت به اسفند ۱۴۰۲، بیش از ۳۱ درصد رشد کرده است. براین‌اساس، بخش دولتی همچنان نقش مهم و کلیدی در رشد نقدینگی دارد (بانک مرکزی، ۱۴۰۳).

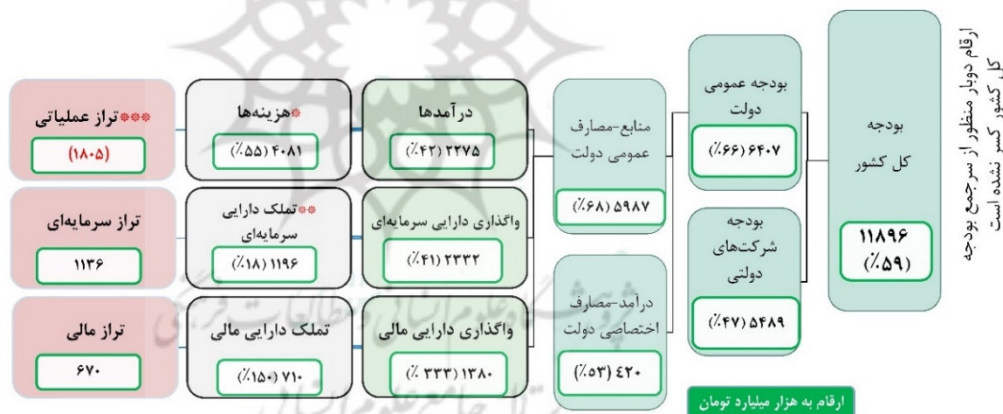
- ناترازی در بخش انرژی: بررسی آخرین وضعیت

بخش انرژی کشور نشان می‌دهد به‌رغم رشد فزاینده مصرف انواع انرژی ازجمله گاز، بنزین و برق، میزان تولید افزایش چندانی نداشته است. این موضوع به افزایش ناترازی در بخش انرژی کشور دامن می‌زند. برای مثال، افزایش مصرف بنزین در تابستان سال جاری از سویی و عدم افزایش تولید از سوی دیگر، موجب شد برخلاف سال‌های گذشته کشور با پدیده واردات بنزین مواجه شود. با تداوم وضعیت کنونی در حوزه بنزین پیش‌بینی می‌شود میزان ناترازی روزانه بنزین به ۲۱ میلیون لیتر افزایش یابد که برای رفع این ناترازی نیاز به وارد کردن بیش از ۶ میلیارد دلار بنزین در سال جاری خواهد بود. این در حالی است که در سال گذشته، ۳ میلیارد دلار برای واردات بنزین هزینه شده است. همچنین، با توجه به افزایش نامتعارف مصرف داخلی گاز از سویی و افت تولید گاز در میدان پارس جنوبی (به‌عنوان اصلی‌ترین میدان گازی) از سوی دیگر، پیش‌بینی می‌شود که در زمستان سال جاری کشور با تراز گازی منفی مواجه و به‌منظور تأمین گاز برای مصارف خانگی، گاز مورد نیاز صنایع مختلف در دفعات متعدد قطع شود. تداوم این موضوع از سویی امنیت انرژی را با مخاطره مواجه می‌کند و از سوی دیگر، سبب آسیب جدی به اقتصاد کشور می‌شود.

۳- لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و چالش‌های پیش روی اقتصاد کشور

در ادامه شناخت حقایق اقتصادی و چالش‌های پیش روی اقتصاد کشور، پرسش‌های مطرح این است که آیا لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ ارائه‌شده از سوی دولت می‌تواند چالش‌های پیش روی اقتصاد کشور را کم کند یا خیر؟ آیا اصلاحات ساختاری در بودجه سال ۱۴۰۴ مورد توجه قرار گرفته است؟ در ادامه، با بررسی لایحه ارائه‌شده، به این پرسش‌های مهم پاسخ داده می‌شود. اعداد و ارقام کلی بودجه پیشنهادی به شرح نمودار شماره ۳ است.

نمودار ۳- نمای کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴



⚠️ اعتبارات هزینه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۳ با توجه به هزینه‌های خارج سقف الحاق شده به جدول کلان در لایحه ۱۴۰۴، به میزان ۲۶۳۸ هزار میلیارد تومان تعدیل شده است و مبنای محاسبه میزان رشد قرار گرفته است.
 ⚠️ تملك دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۳ با توجه به موارد تملك در نظر گرفته شده در لایحه ۱۴۰۴، به میزان ۱۰۱۰ هزار میلیارد تومان تعدیل شده است و مبنای محاسبه رشد قرار گرفته است.
 ⚠️ تراز عملیاتی ۱۴۰۴ با احتساب موارد فرابودجه و هدفمندی انتقال یافته به بودجه عمومی لحاظ شده است.

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۳

همت است. لایحه پیشنهادی بودجه در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۳، افزایش حدود ۵۹ درصدی دارد. سهم مصارف عمومی دولت از کل بودجه در لایحه پیشنهادی در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ افزایش یافته و به ۶۸ درصد رسیده است.

در خصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ ارائه‌شده از سوی دولت، اهم نکات به شرح زیر مطرح است. کل بودجه پیشنهادی برای سال ۱۴۰۴، ۱۱/۸۹۶ همت است که از این میزان، بودجه عمومی کشور ۶/۴۰۷ همت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، ۵/۴۸۹

مالی اسلامی رشد ۱۷۵ درصدی را شاهد است که تهدیدی از ایجاد تعهد مالی برای سال‌های آینده توسط دولت است.

سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز، ۴۸ درصد در نظر گرفته شده که همان ۲۰ درصد مورد عمل در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، برای لایحه سال ۱۴۰۴ نیز لحاظ شده است. این در حالی است که به دولت اجازه داده شده است در صورت عدم تأمین درآمد حاصل از نفت در بودجه، کسری منابع مورد نیاز را از صندوق تأمین کند که رقمی بالغ بر ۵۴۰ هزار میلیارد تومان است. براین اساس، مشاهده می‌شود همچنان مانند سال‌های گذشته، منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین هزینه‌های جاری مورد توجه دولت قرار گرفته است.

گفتنی است بر اساس پیش‌بینی‌های بین‌المللی، رشد اقتصادی کشور در سال آینده نیز کمتر از ۳ درصد خواهد بود. این در حالی است که کشور نیاز به رشد اقتصادی بالای ۸ درصد برای عبور از وضعیت نامطلوب رفاه اقتصادی جامعه دارد.

در لایحه بودجه پیشنهادی، ۱۴/۵ درصد از کل صادرات نفت و میعانات گازی و همچنین ۱۴/۵ درصد از محل خالص صادرات گاز به شرکت ملی

در بودجه پیشنهادی، کل درآمدهای مالیاتی ۱/۷۰۰ همت برآورده شده است که با لحاظ کردن دیگر درآمدها، تراز عملیاتی بودجه در سال آینده با کسری حدود ۱/۸۰۰ همت مواجه خواهد شد. در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۳، کسری تراز عملیاتی حدود ۱/۵۲۰ همت افزایش یافته که رشد بیش از ۵۴۰ درصد داشته است. گفتنی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، موارد فرابودجه و هدفمندی نیز به بودجه عمومی انتقال یافته است و دلیل اصلی افزایش شایان توجه در کسری تراز عملیاتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، به این موضوع برمی‌گردد.

مازاد دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱/۱۳۵ همت برآورده شده که قرار است بیش از ۶۳ درصد از کسری تراز عملیاتی بودجه سال آینده را تأمین کند و مازاد دارایی‌های مالی، کمتر از ۳۷ درصد کسری تراز عملیاتی را تأمین خواهد کرد. به بیان دیگر، در لایحه پیشنهادی، همچنان درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز به‌عنوان منبع اصلی تأمین کسری تراز عملیاتی مورد توجه قرار گرفته است. در سهم درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در تأمین کسری تراز عملیاتی بودجه سال آینده در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۳، سهم واگذاری شرکت‌های دولتی به میزان ۱۲۵ درصد افزایش یافته که با توجه به عملکرد سال‌های گذشته بعید است تحقق یابد (۲۰ درصد قانون بودجه سال ۱۴۰۳، به ۳۷ درصد در لایحه سال ۱۴۰۴ رسیده است). از سویی فروش، تحویل و واگذاری اوراق

درخواست سرپرستان خانوار مشمول یارانه نقدی برای تغییر شیوه پرداخت از نقدی به کالا برگ الکترونیکی مربوط است.

برخلاف سال‌های گذشته در خصوص تسهیلات تکلیفی، به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داد شده است در قالب برنامه عملیاتی پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی، منابع را برای حمایت و تحرک بخشی به تولید و اشتغال، کمک به تعادل‌های منطقه‌ای و تحقق اهداف مواد ۶ و ۷۹ قانون برنامه هفتم پیشرفت توزیع کند، اما میزان منابع و چگونگی توزیع برحسب منابع و مبالغ مبهم است.

در بودجه پیشنهادی، کل درآمدهای مالیاتی ۱/۷۰۰ همت برآورده شده است که با لحاظ کردن دیگر درآمدها، تراز عملیاتی بودجه در سال آینده با کسری حدود ۱/۸۰۰ همت مواجه خواهد شد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد راهکارها

بر اساس بررسی چالش‌های اقتصادی کشور از سویی و اهم نکات کلیدی لایحه بودجه پیشنهادی دولت از سوی دیگر، مشاهده می‌شود که لایحه پیشنهادی بیشتر بر توزیع منابع حاصل از اخذ انواع مالیات، فروش نفت، گاز و فراورده‌ها و فروش انواع اوراق مالی اسلامی در بین دستگاه‌ها و نهادهای مختلف متمرکز شده و توجهی به حل مسائل و چالش‌های

نفت ایران و وزارت نفت اختصاص می‌یابد. این در حالی است که چگونگی هزینه‌کرد آن در لایحه پیشنهادی مانند سال‌های گذشته مشخص نشده است.

در خصوص مدیریت مصرف آب، برق، گاز و فراورده‌های نفتی اقدام خاصی مدنظر قرار نگرفته است و همچنان کنترل مصرف و مدیریت بخش تقاضای انرژی در لایحه مغفول است.

قرار شده است معافیت‌های مالیاتی به مالیات صفر تبدیل شود که اقدام مثبتی به شمار می‌آید، اما ضروری است که معافیت‌های مالیاتی بر میزان درآمدهای این بخش‌ها از جمله بخش کشاورزی نیز تعیین شود.

حمایت از بخش صنعت و معدن و نیز بخش کشاورزی محدود بوده و بیشتر بر کسب درآمد دولت از این بخش‌ها متمرکز شده است. برای مثال، مقرر شده است که نهادهای کشاورزی به قیمت تمام‌شده و تک‌نرخ در اختیار کشاورزان قرار گیرد و در مورد دیگر اقلام مورد نیاز کشاورزی، به نرخ کشف‌شده در بورس کالا اقدام شود.

قرار شده است از کل مصارف عمومی، به میزان ۴۰۵ همت برای مجموع یارانه نقدی، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور و به میزان ۲۵۰ همت برای یارانه نان اختصاص یابد. مشاهده می‌شود برنامه‌ای در لایحه پیشنهادی برای اصلاح پرداخت یارانه‌ها در نظر گرفته نشده است. تنها نکته مدنظر در لایحه سال ۱۴۰۴، به امکان

واقع، این شرایط بر تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نیز سایه انداخته و عملاً دولت لایحه را بر اساس حفظ شرایط موجود تدوین کرده و از چهارچوب اصلاحات مورد تأکید رهبر معظم انقلاب اسلامی و اهداف برنامه هفتم پیشرفت، تقریباً دور است. براین اساس، راهکارهای زیر در راستای حل مسائل و چالش‌های پیش روی اقتصاد کشور پیشنهاد می‌شود.

- بهبود فضای کسب و کار: بهبود فضای کسب و کار در تحقق رشد اقتصادی، تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی، ثبات نرخ ارز و کنترل تورم نقش مهم و کلیدی دارد. ضروری است تبصره‌هایی از بودجه پیشنهادی به این موضوع اختصاص یابد. دستگاه‌های متولی پیشنهادی برای این موضوع نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت صمت و وزارت جهاد کشاورزی هستند.

- مدیریت ناترازی بخش انرژی: با تداوم روند کنونی، ناترازی در بخش انرژی چالش جدی برای اقتصاد کشور در سال جاری و سال آینده خواهد بود. ضروری است تبصره‌هایی از بودجه پیشنهادی در راستای مدیریت تقاضای مصرف از طریق اعمال جریمه‌های سنگین برای پرمصرف‌ها و در راستای بهبود وضعیت تولید، اعمال تشویق‌هایی برای مشارکت بخش خصوصی در تولید انرژی، جبران استهلاك تجهیزات تولید انرژی و بهبود کارایی انرژی مورد توجه قرار گیرد. همچنین، ضروری است الگوهای اصلاح بخش انرژی در قالب برنامه پنج‌ساله و بر اساس بودجه سالانه برای سال آینده

یادشده در اقتصاد کشور نداشته است. برای مثال، در خصوص مسئله رشد اقتصادی پایین، سهم بالای درآمدهای نفتی در تأمین هزینه‌های دولت، فضای نامطلوب سرمایه‌گذاری، ناترازی در حوزه انرژی، بهبود رفاه اقتصادی و اجتماعی، تأمین مسکن و مواردی از این دست، اقدامات جدی از سوی دولت مدنظر قرار نگرفته است. همچنین، اصلاحات ساختاری مورد تأکید رهبر معظم انقلاب اسلامی و بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت و همچنین، مسیر دستیابی به اهداف ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت، در تدوین لایحه بودجه دولت مورد توجه جدی قرار نگرفته است. نکته مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ این است که برخلاف سال‌های گذشته، تمام منابع و مصارف فرابودجه‌ای و منابع و مصارف هدفمندی به صورت تجمیعی مورد توجه قرار گرفته است. این اقدام از یک نگاه به شفافیت در نظام بودجه‌ریزی کشور کمک می‌کند، اما خود زمینه عدم شفافیت در چگونگی هزینه‌کرد منابع را افزایش می‌دهد.

در سال جاری برخلاف سال‌های گذشته، دولت جدید با شرایط نااطمینانی در سطح داخلی و منطقه‌ای نیز مواجه است. تقابل میان ایران و رژیم اشغالگر از سویی و انتخابات آمریکا از سوی دیگر، موجب شده است پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد در سال آینده کاهش یابد. باید پذیرفت شرایط پیش روی اقتصاد کشور در سال آینده قابل پیش‌بینی نیست که موضوع فضای سیاست‌گذاری و اقدام جدی در قالب بودجه را برای دولت محدود کرده است. در

با توجه به وضعیت تورمی حاکم بر اقتصاد در سال جاری، پیش‌بینی‌ها بر آن است که ضریب جینی در سال جاری نیز افزایش یابد و شکاف طبقاتی بیشتر شود. این وضعیت به افزایش نارضایتی جامعه دامن می‌زند. نرخ فقر در نتیجه حذف ارز ترجیحی در کشور کاهش اندکی را تجربه کرده است، اما پیش‌بینی می‌شود ضریب جینی در سال جاری افزایش یابد.

- **حمایت از تأمین مسکن:** با توجه به افزایش عمده هزینه‌های تأمین مسکن و کاهش توان خانوارها برای تأمین مسکن حتی به صورت اجاره‌ای، ضروری است این موضوع در بودجه سال آینده مورد توجه قرار گیرد. برای این منظور، باید حمایت از ساخت مسکن‌های صنعتی از سویی و از سوی دیگر، کمک‌هزینه‌های اجاره مسکن به‌ویژه برای اقشار آسیب‌پذیر جامعه مورد توجه قرار گیرد. وزارت راه و شهرسازی و وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نهادهای متولی برای این موضوع پیشنهاد می‌شوند.

- **حمایت از صادرات غیرنفتی:** ناترازی تجاری کشور منجر به ناترازی در بازار ارز شده و کاهش ارزش پول ملی را به دنبال داشته و این روند در حال تشدید است. ضروری است تبصره‌هایی از بودجه پیشنهادی برای تسهیل صادرات غیرنفتی، اعطای امتیازات ویژه برای صادرات غیرنفتی با ارزش افزوده

مورد توجه قرار گیرد. دستگاه‌های متولی این موضوع می‌توانند وزارت نیرو، وزارت نفت، سازمان برنامه و بودجه و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری باشند.

- **اصلاح توزیع یارانه‌ها:** در لایحه بودجه پیشنهادی مشاهده می‌شود روال سال‌های گذشته در توزیع یارانه‌ها همچنان مورد توجه قرار گرفته است. پیشنهاد می‌شود سازوکار پرداخت یارانه‌ها در راستای اصابت به هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه مورد توجه جدی قرار گیرد. برای این منظور، تدوین سازوکار مبتنی بر انگیزه می‌تواند کمک شایانی برای مشارکت عمومی در حل مسئله یارانه‌های پرداختی باشد؛ زیرا تداوم این وضعیت، به منابع کشور آسیب جدی می‌زند و انحراف عمده در منابع را به دنبال دارد. برای این منظور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌عنوان نهادهای متولی پیشنهاد می‌شوند.

- **حمایت از اشتغال‌زایی:** در لایحه پیشنهادی بحث اشتغال‌زایی و زمینه‌های ایجاد شغل به‌ویژه از سوی بخش خصوصی مورد توجه جدی قرار نگرفته است. ضروری است تبصره‌هایی از بودجه سال آینده در راستای سازوکار حمایت از اشتغال‌زایی بنگاه‌های خصوصی و خوداشتغالی در کنار بهبود فضای کسب‌وکار مورد توجه قرار گیرد. برای این منظور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری می‌توانند نهادهای متولی باشند.

چگونگی استفاده از منابع بانک مرکزی توسط دولت و شرکت‌های دولتی و چگونگی مازاد برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی مورد توجه جدی قرار گیرد. در این راستا، اصلاح ناترازی بانک‌ها بر اساس برنامه زمان‌بندی شده با تمرکز بر دو هدف اساسی شامل کنترل نقدینگی و تأمین مالی بخش حقیقی اقتصاد نیاز به توجه ویژه دارد. نهادهای متولی پیشنهادی این حوزه بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه هستند.

حمایت از بخش صنعت و معادن و نیز بخش کشاورزی محدود بوده و بیشتر بر کسب درآمد دولت از این بخش‌ها متمرکز شده است.

- تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام: طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام از جمله معضلات کشور به شمار می‌آیند که تداوم وضعیت نابسامان در این حوزه نه تنها منجر به تحمیل هزینه‌های بالایی بر اقتصاد کشور می‌شود، بلکه نارضایتی عمومی نیز در نتیجه آن افزایش می‌یابد. با توجه به تأکید بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت، ضروری است در لایحه پیشنهادی، سازوکار حضور بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در به سرانجام رساندن طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام مورد توجه قرار گیرد.

بالا، اعمال جریمه‌های سنگین برای واردات غیرضروری و طراحی سازوکار فعال شدن جدی دیپلماسی اقتصادی با محوریت بخش خصوصی مورد توجه قرار گیرد. برای این منظور، وزارت صمت، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت امور خارجه به عنوان نهادهای متولی پیشنهاد می‌شوند.

- توسعه حمل‌ونقل عمومی: هرچند در لایحه پیشنهادی به صورت موردی به بحث توسعه حمل‌ونقل عمومی اشاره شده، اما با توجه به چالش‌های جدی در خصوص تأمین انرژی مورد نیاز برای حمل‌ونقل و چالش‌های محیط‌زیستی ناشی از وضعیت نامطلوب حمل‌ونقل، ضروری است تبصره‌هایی از بودجه در راستای توسعه حمل‌ونقل عمومی با محوریت و مشارکت بخش خصوصی از جمله واردات بدون تعرفه خودروهای کم‌مصرف و هیبریدی، جایگزینی خودروهای فرسوده حمل‌ونقل عمومی با خودروهای پاک، توسعه قطار شهری و بین‌شهری و توسعه خدمات‌دهی دستگاه‌های دولتی به صورت برخط مورد توجه قرار گیرد. وزارت صمت، وزارت کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به عنوان نهادهای متولی پیشنهاد می‌شوند.

- اصلاح ناترازی بانک‌ها: با توجه به روند رشد نقدینگی از سویی و پیامدهای منفی آن از سوی دیگر، ضروری است در بودجه سال آینده عوامل مشوق رشد نقدینگی از جمله تسهیلات تکلیفی بانک‌ها، ارتباط درآمدهای نفتی با بانک مرکزی،

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳).

گزیده آمارهای اقتصادی، ایران تهران: بانک مرکزی

جمهوری اسلامی ایران

https://cbi.ir/simplelist/LatestEconomicData_fa.aspx

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳).

گزارشات بودجه سال‌های مختلف. ایران، تهران:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

سازمان برنامه و بودجه و وزارتخانه‌های متولی

طرح‌های عمرانی به‌عنوان دستگاه‌های متولی پیشنهاد

می‌شوند.

- شفاف‌سازی و ضابطه‌مند کردن درآمدها و

هزینه‌های شرکت‌های دولتی: با توجه به سهم

بالای ۴۵ درصدی در هر دو سمت منابع و مصارف

شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به

دولت و بانک‌ها از کل بودجه کشور و در راستای

اصلاح ساختار بودجه و اقدام عملی در خصوص

بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت و نیز

اقدام عملی در خصوص ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم

پیشرفت، در لایحه پیشنهادی تبصره‌هایی دال بر

سازوکار الزام‌آور برای این نهادها در خصوص

شفاف‌سازی درآمدها و چگونگی هزینه‌کرد آنها

ارائه شود. درضمن، بخشی از منابع درآمدی

شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به

دولت و بانک‌ها به‌عنوان منابع بودجه مورد توجه

قرار گیرد. نهادهای متولی پیشنهادی برای این

موضوع، سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور

اقتصادی و دارایی، وزارت نفت و وزارت صمت

هستند.

منابع

- مرکز آمار ایران (۱۴۰۳) داده‌های حساب‌های

ملی. ایران، تهران: مرکز آمار ایران.

<https://amar.org.ir/economic-accounts>