

دوره دهم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۲۴۷

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۰۵

شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۲. بودجه به زبان ساده

کد موضوعی: ۲۳۰

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

شماره مسلسل: ۱۶۲۲۰

دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

دی‌ماه ۱۳۹۷

فهرست مطالب

۱	..... مقدمه
۳	..... بودجه خوب چه جور بودجه‌ای است؟
۶	..... آشپزی بودجه
۱۰	..... کمی عدد و رقم
۱۴	..... واقع‌نمایی بودجه‌ای
۱۵	..... کسری داریم یا نه؟
۲۰	..... نفت و مهندسی معکوس بودجه
۲۲	..... #هشتگ_بودجه
۲۲	..... #رز_بودجه‌ای
۲۷	..... #شرکت‌های بزرگ، نظارت‌های کوچک
۳۰	..... #بچه_پولداری_به_وقت_بی_پولی
۳۵	..... #افزایش_حقوق_۲۰درصد_تورم_۴۰درصد؟
۳۸	..... #تحریم_و_بودجه
۳۹	..... #مالیات_زیاد؟
۴۴	..... #پایان_عمر_عمرانی؟
۴۶	..... #زاین_ستون_به_اون_ستون
۴۹	..... #اقتصاد_دنیا_و_بودجه_۱۳۹۸
۵۰	..... #سهم_من_از_بودجه
۵۲	..... #استان_من_در_بودجه
۵۷	..... فصل بودجه فقط زمستان نیست
۵۹	..... آن روی بودجه
۶۴	..... پیوست
۶۴	..... فراتر از ظاهر بودجه (بودجه و شرایط اقتصاد)
۷۰	..... منابع و مآخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

«کسی راز مرا داند، که از این رو به آن رویم بگرداند...»

این گزارش، **تصویری غیرفنی** از لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ارائه می‌کند. برای خواندن این گزارش، سواد مقدماتی مالی یا اقتصادی خاصی نیاز نیست. مخاطب گزارش، عموم مردم هستند. به منظور ساده‌سازی، برخی اعداد، گرد شده و برخی جزئیات نادیده گرفته شده است. ارقام به تومان است. موارد اندکی پیچیده‌تر در داخل کادر مخصوص نوشته شده تا در صورت لزوم بتوانید خواندن آن را به وقت دیگری موکول کنید.

مقدمه

بودجه، آینه مالی شیوه اداره حکومت است و برخلاف شعار و حرف و سخنرانی، با عدد و رقم نشان می‌دهد حکومت چگونه بر مردم حکمرانی می‌کند و مردم نیز چه وظایف متقابلی در قبال آن دارند. به قول معروف؛ بودجه‌ات را به من نشان بده تا به شما بگویم چطور کشور خود را اداره می‌کنید.

مثال: دولت اوگاندا در بودجه سال ۲۰۱۸ تصمیم گرفت با هدف کاهش «حرف مفت^۱» در شبکه‌های اجتماعی، بر استفاده از حدود ۶۰ شبکه اجتماعی، مالیات استفاده از شبکه وضع کند و منابع جمع‌آوری شده را صرف تأمین منابع بودجه عمرانی و توسعه زیرساخت‌ها کند. مقرر شد به دلیل استفاده از این شبکه‌ها از هر فرد معادل پنج صدم دلار مالیات اخذ شود (متوسط درآمد در این کشور، معادل ۲ دلار در روز است). ردیف درآمدی برای این مالیات نیز در بودجه در نظر گرفته شد. آخرین گزارش اجرای بودجه اوگاندا نشان می‌دهد، برای سه‌ماهه منتهی به شهریورماه امسال، حدود ۵/۴ میلیون دلار برای دولت درآمد کسب شده است (متوسط سالیانه ۲۰ تا ۲۵ میلیون دلار). در مقابل این ۲۰ میلیون دلار، برآورد شده است، زیان وارد شده به اقتصاد اوگاندا و بخش فناوری اطلاعات این کشور، از بابت این تصمیم و سلسله تصمیمات مرتبط با این تصمیم حدود ۷۵۰ میلیون دلار خواهد بود!^۲ در عین حال، استفاده از شبکه‌های غیرمجاز برای فرار از پرداخت مالیات افزایش پیدا کرده، جرائم مرتبط با این استفاده غیرمجاز افزایش یافته و در عین حال بخشی از انرژی گروه‌های اجتماعی نیز مصروف اعتراض به این تصمیم و به ایجاد تنش منجر شده است. مقامات این کشور گفته‌اند در حال بررسی تصمیم گرفته شده برای اصلاح آن در سال‌های آتی هستند.

1. Idle talk

2. <https://qz.com/africa/1375795/ugandas-regressive-social-media-tax-may-cost-its-economy-hundreds-of-millions-of-dollars/>

تصویر ۱. اعتراض به مالیات شبکه در کامپالا



اعتراض به مالیات شبکه در کامپالا، ایساک کاسمانی، wired.com.

بودجه علاوه بر آنکه نشان‌دهنده شیوه حکمرانی در یک کشور است، قابلیت «کف‌بینی» فوق‌العاده‌ای نیز به ناظران عمومی و فعالان اقتصادی می‌دهد. کف‌بینی بودجه‌ای، یعنی نگاه به ارقام بودجه برای پیشگویی چگونگی اداره اقتصادی (و حتی سیاسی و اجتماعی) کشور در سال آتی، تا حدود زیادی دقیق است، چراکه شیوه تنظیم آن، فروض استفاده شده برای تنظیم، اولویت‌های بودجه‌ای، موارد درج شده و برجسته شده، همگی می‌تواند حاوی نکته‌های فراوانی باشد.

همه ساله در این گزارش، به منظور آشنایی عموم، بر یکی از وجوه بودجه تمرکز بیشتری می‌شود. شفافیت، شیوه تصمیم‌گیری در مورد درآمدهای نفتی، بودجه‌های چندگانه داخل بودجه، درآمدهای اختصاصی و متفرقه، چگونگی پیش‌بینی قیمت نفت، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و سوءتفاهم‌ها و سوءبرداشت‌های مرتبط با آن، شیوه رفتار با بودجه عمرانی و دلایل و هزینه‌های تأخیر آن، بخش‌های اختیاری و صلاح‌دیددی بودجه و... از جمله موضوعات برجسته شده سال‌های گذشته بوده‌اند. در گزارش امسال نیز به عنوان محور اصلی برجسته شده خواهید خواند که بودجه، هرچند حاوی رازهای متعددی است، اما بزرگ‌ترین راز بودجه معمولاً در چیزی است که در آن درج نمی‌شود. برای فهم این راز، این گزارش را تا انتها مطالعه فرمایید تا با همدیگر، لوح بودجه را از این سو به آن سویش بگردانیم.



بودجه خوب چه جور بودجه‌ای است؟

به نظر شما تدوین بودجه چه فایده‌ای دارد و اگر بودجه وجود نداشته باشد چه اتفاق خاصی می‌افتد (که در صورت وجود آن نمی‌افتد)؟ مثلاً اگر قرار باشد اداره امور مالی دولت براساس بودجه نباشد، آیا آسمان به زمین می‌آید؟ پاسخ به این سؤال ظاهراً بدیهی، از آن جهت مهم است که پاسخ دقیق به آن تفاوت میان بودجه مؤثر و بودجه ضعیف، بودجه واقعی و بودجه تخیلی و بودجه خوب و بد را مشخص می‌سازد.

در پاسخ به این سؤال باید گفت، در وضعیتی که بودجه وجود نداشته باشد:

- به دلیل فاصله زمانی معمول میان اخذ درآمدها و انجام مخارج، هماهنگی دخل و خرج مختل می‌شود.
- دولت مجبور می‌شود به طور روزمره براساس درآمدهایی که کسب می‌کند، امورات جاری خود را رفع و رجوع کند و مدام با این تصور که از این ستون به آن ستون فرج است، بدون داشتن افق برنامه‌ریزی شده، ادامه حیات دهد.
- دولت نمی‌تواند سیاستگذاری اقتصادی از مسیر بودجه داشته باشد و مثلاً در رونق درآمدی، کمتر مصرف کند که در زمستان رکود درآمدها، بتواند از آذوقه جمع‌آوری شده استفاده کند و مانند یک اهرم، رونق را به اقتصاد برگرداند (اصطلاحاً ضدچرخه عمل کند)
- نمایندگان و دولت نمی‌توانند برای عمل به وظایفی که براساس قانون بر عهده آنها نهاده شده است (مثلاً کمک به افراد نیازمند) سند مالی پشتیبان منعکس‌کننده این اقدامات داشته باشند.
- نمایندگان و دولت نمی‌توانند برای عمل به وعده‌هایی که براساس آنها رأی گرفته‌اند (مثلاً عمران) یا قرار است مجدد رأی بگیرد، اولویت‌بندی خاصی انجام دهند.

بنابراین:

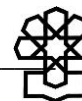
ایجاد هماهنگی میان دخل و خرج (بودجه به عنوان سند دخل و خرج)، امکان برنامه‌ریزی مالی (بودجه به عنوان سند برنامه‌ریزی مالی)، اتخاذ سیاست مالی خلاف چرخه‌ای (بودجه به عنوان سند سیاستگذاری مالی) و انجام وظایفی که دولت و مجلس براساس قانون (سند حاکمیتی) و براساس وعده‌هایی که براساس آن رأی گرفته‌اند (سند اولویت‌بندی)، یا قرار است مجدداً رأی بگیرند (سند علامت‌دهی) از جمله دلایل ضرورت وجود بودجه است.

نتیجه آنکه، هر وقت ملاحظه شد:

- بودجه دخل و خرج را به طور دقیق مشخص نمی‌کند و فاصله شدید میان آنچه مصوب شده و آنچه اجرا شده، وجود دارد (اصطلاحاً بودجه سرکاری)،
- بودجه برنامه‌ریزی مالی را به درستی انجام نمی‌دهد و میان اهداف مشخص شده برای آن و ارقام بودجه‌ای، ارتباط مشخصی وجود ندارد (اصطلاحاً بودجه بی‌برنامه)

- بودجه سیاستگذاری اقتصادی خاصی در جهت چرخه‌های اقتصادی انجام نمی‌دهد و مثلاً در هنگام داغ شدن تورمی اقتصاد، مثلاً به دلیل وفور درآمدهای ناشی از منابع طبیعی، ترمز آن را نمی‌کشد و یا در موقع رکود، عاجز از کمک به آن است (اصطلاحاً بودجه روزمره)
 - بودجه در ارتباط با انجام وظایف حاکمیتی یا سیاسی چندان مؤثر نیست و... (اصطلاحاً بودجه خنثی) بدانیم با بودجه‌ای ضعیف مواجه هستیم که بود و نبود آن، بسته به میزان ضعف، ممکن است عملاً در فرایند امور دولت تفاوت خاصی ایجاد نکند و یا در واقع، بودجه از معنای واقعی خود فاصله گرفته است. بر فرض وجود بودجه قوی (دقیق، برنامه‌ریزی شده، سیاستگذاری شده، تأمین‌کننده وظایف حاکمیتی، انعکاس‌دهنده اولویت‌ها)، ملاحظات دیگری نیز در مورد بودجه مطرح است. از جمله اینکه بودجه باید بتواند:
 - در هنگام شوک اقتصادی، به مثابه بالش یا حائل (مثل کیسه هوا در هنگام تصادف خودرو) عمل کرده و مانع آسیب جدی به اقتصاد شود (همانند آنچه کشور در مواجهه با تحریم با آن مواجه است)،
 - پایداری مالی دولت و کشور را در میان‌مدت و با نگاهی به بلندمدت تأمین کند. به این معنی که برای اداره امور خود آنگونه استقراض نکند که در میان‌مدت نتواند (یا دولت بعدی نتواند) از عهده پس دادن آنها، بدون متوسل شدن به اقدامات خاص (مثلاً تجدید وام، افتادن در دام قرض برای قرض، ورشکستگی و...) بریاید،
 - به خاطر رفاه حال نسل فعلی، نسل‌های آتی را قربانی نکند و منابع طبیعی کشور را که فرزندان ما و فرزندان فرزندان ما و فرزندان فرزندان فرزندان ما و... باید استفاده کنند، به نفع خود پیش‌خور نکند،
 - ملاحظات محیط زیستی را رعایت کند و در توجه به منابع درآمدی، به خاطر کسب درآمد و گذران زندگی، محیط زندگی را تخریب نکند،
 - عدالت از ابعاد مختلف آن، اعم از عدالت درآمدی، منطقه‌ای، جنسیتی و... را لحاظ کند.
 - به اندازه کافی شفاف و قابل فهم و استفاده برای متخصصان و عموم باشد،
 - به اندازه کافی، جامع باشد یعنی رادار مالی حداکثری بر رصد و پایش فعل و انفعالات بخش عمومی (نه فقط دولت یا بخشی از دولت) را ایجاد کند.
- برای اینکه معیارهای گفته شده را راحت‌تر به خاطر بسپاریم و بعداً بتوانیم برای ارزیابی بودجه استفاده کنیم و بدانیم بود و نبود بودجه تا چه حد فرقی به حال اقتصاد و دولت می‌کند، آنها را به شکل یک چک‌لیست (جدول ۱) نشان می‌دهیم.^۱

۱. برای ارزیابی قریب به اتفاق این معیارها، شاخص‌های کمی مشخص وجود دارد، اما بدون آنها نیز می‌توان به طور مفهومی و سرانگشتی، بودجه را ارزیابی کرد. پس از مطالعه این گزارش خواهید توانست این جدول را تکمیل کنید.



جدول ۱. چک لیست ارزیابی بودجه خوب

اگر تاحدود زیادی برقرار است، ✓ بزنید	سایر ملاحظات		اگر تاحدود زیادی برقرار است، ✓ بزنید	معیارهای اصلی	
	عنوان معیار	توضیح		عنوان معیار	توضیح
	در مقابل شوک، بودجه چه مقدار ظرفیت و فضا برای تقویت اقتصاد و متزلزل نشدن خودش دارد؟	بالش شوک ^۱		درآمدها و هزینه‌ها و فروض پشت هر کدام تا چه حد دقیق پیش‌بینی شده، و عملکرد بودجه معمولاً چه قدر از ارقام مصوب فاصله دارد؟	دقت (سرکاری نبودن بودجه)
	استقراض‌های بودجه‌ای چه مقدار منطقی است، طوری که بتوانیم بعداً به راحتی آنها را پس بدهیم؟	پایداری		آیا برنامه‌ای پشت بودجه وجود دارد و ارتباطی بین ارقام بودجه و اهداف آن قابل ردیابی است؟	تدبیر (مبتنی بر برنامه بودن بودجه)
	از منابع طبیعی استفاده درست می‌شود؟	سهم فرزندانمان			
	حواسمان به حفاظت از خانه پدری هست؟	محیط زیست			
	به مناطق کم برخوردار و زیادبرخوردار به یک نسبت نگاه می‌شود و یا خیر؟	عدالت منطقه‌ای		در دوران رکودی، بودجه چه مقدار قادر به تحریک اقتصاد برای خروج از رکود است؟ (و در دوران رونق، چه مقدار ترمز تزریق منابع بودجه‌ای کشیده می‌شود؟)	سیاست (روزمره نبودن بودجه)
	خروجی بودجه برای افراد کم درآمد و پردرآمد متفاوت است؟	عدالت درآمدی			
	اطلاعات بودجه تاچه حد باکیفیت، صحیح و همه‌فهم است؟	شفافیت		بودجه چه میزان نشان‌دهنده اولویت‌ها و ترجیحات حکومت و دولت است و تا چه میزان قابلیت انعطاف و اولویت‌بندی دارد؟	اولویت (خنثی نبودن بودجه)
	پوشش بودجه‌ای، تمام یا بیشتر بخش‌های عمومی (هرچه غیرخصوصی) را دربرمی‌گیرد؟	رادار مالی			

آشپزی بودجه

بودجه ابتدا در دولت پخت و پز می‌شود. فرایند پخت و پز هم معمولاً به این صورت است که ابتدا، دستورالعمل این پخت و پز تحت عنوان «بخشنامه بودجه» سال آتی تهیه می‌شود که در آن فروض و جهت‌گیری‌های اصلی بودجه در سال آینده گفته شده و از مجموعه دولت درخواست می‌شود که در تهیه این غذای مالی برای کشور و مواد اولیه آن - شامل برآورد نیازها، هزینه‌ها و درآمدها - موارد گفته شده در دستورالعمل یا به قول معروف رسی اولیه را رعایت کنند. در تهیه این دستورالعمل، به شرایط مالی و اقتصادی کشور و دستورالعمل‌های بالاسری مانند برنامه‌های توسعه و... توجه می‌شود. پس از مدتی و با دریافت مواد سفارش داده شده از بخش‌ها و وزارتخانه‌های مختلف (که همان برآورد هزینه‌ها و منابع درآمدی است) همه آنها در قابلمه تلفیق بودجه سازمان برنامه ریخته شده و معمولاً در این فرایند، اندکی نمک و فلفل جهت‌گیری سیاسی نیز، بسته به ترکیب دولتی که سر کار است، به آن افزوده می‌شود. بودجه پس از تهیه، به مجلس ارائه می‌شود تا نمایندگان مردم در مجلس در جریان چگونگی پخت و پز دولت برای سال آتی قرار گیرند و احیاناً با کم و زیاد کردن برخی مواد یا ادویه، طعم و رنگ آن را بهتر کرده و برای کشور و اقتصاد مغذی‌تر کنند. البته از قدیم‌الایام این بحث وجود داشته که وجود دو آشپز، آن‌هم غیرهمسو و با دو سلیقه متفاوت - در اثر عدم رعایت حقوق نمایندگان مردم در جریان تدوین لایحه و در نتیجه دخالت حداکثری مجلس در جریان بررسی لایحه بودجه - می‌تواند طعم و کیفیت محصول نهایی را تنزل دهد به گونه‌ای که هیچ‌کدام از دو آشپز مسئولیت کامل خروجی نهایی را برعهده نگیرند. بنابراین، تلاش برای هم‌نظر کردن قوا و رعایت حقوق همدیگر در جریان تدوین و تصویب بودجه اهمیت فراوان دارد.

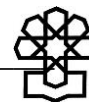
بررسی بودجه در مجلس سه خوان مختلف دارد:

- بررسی بودجه در کمیسیون‌های تخصصی،

- بررسی بودجه در کمیسیون تلفیق،

- بررسی بودجه در صحن علنی مجلس.

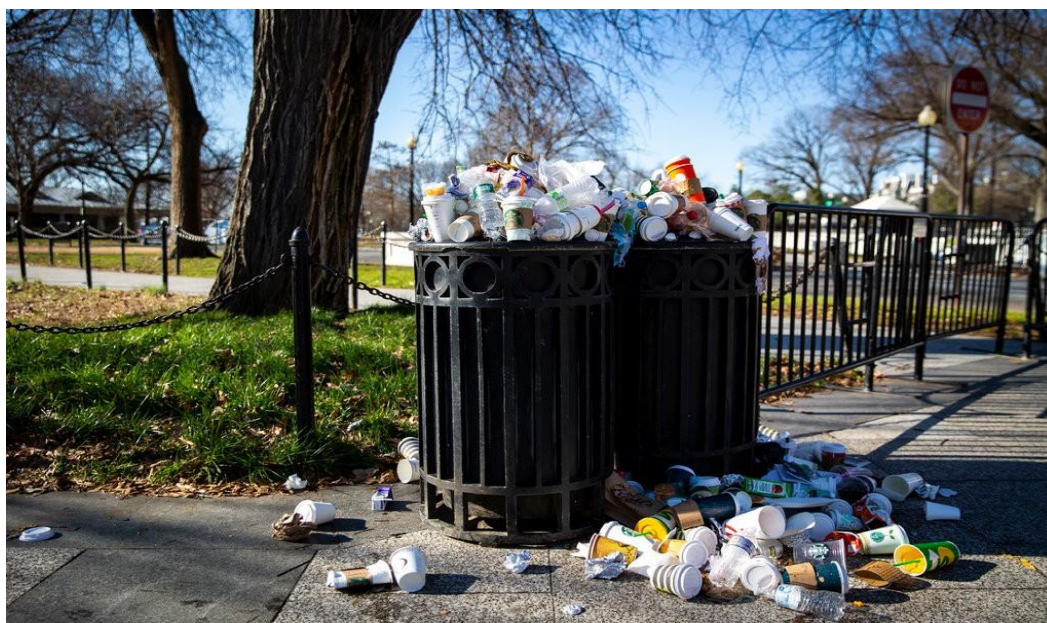
پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، این لایحه، در کمیسیون‌های تخصصی مختلف مثل کمیسیون بهداشت، کمیسیون صنایع، کمیسیون اقتصادی و امثالهم بررسی می‌شود. سپس گزارش‌های بررسی کمیسیون‌های مختلف به «کمیسیون تلفیق» ارائه می‌شود. کمیسیون تلفیق همان‌گونه که از اسمش مشخص است، کمیسیونی است که در آن نتیجه کار کمیسیون‌های تخصصی روی هم ریخته شده و تصمیم نهایی گرفته می‌شود. در این کمیسیون، از هر کمیسیون تخصصی ۳ نفر، به همراه ۹ نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه، حضور دارند. در نهایت گزارش کمیسیون تلفیق برای بررسی نهایی لایحه بودجه به صحن علنی مجلس ارائه می‌شود.



بنابر آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان از زمان چاپ و توزیع لایحه تا حداکثر مدت ۱۰ روز می‌توانند پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی ارائه دهند. کمیسیون‌های تخصصی نیز از زمان چاپ و توزیع لایحه تا حداکثر ۱۵ روز می‌توانند گزارش خود را به کمیسیون تلفیق ارائه کنند. کمیسیون تلفیق نیز ۱۵ روز مهلت دارد تا ضمن بررسی گزارش‌های کمیسیون‌های مختلف، گزارش نهایی خود را آماده و برای بررسی نهایی تقدیم صحن مجلس کند. مهلت کمیسیون تلفیق با موافقت هیئت‌رئیس مجلس تا ۱۵ روز دیگر قابل تمدید است. به این ترتیب زمان لازم از هنگام ارائه لایحه و چاپ و توزیع آن تا زمان بررسی بودجه در صحن مجلس عبارت است از ۱۵ روز (حداکثر فرصت بررسی کمیسیون‌های تخصصی با احتساب ۱۰ روز مهلت پیشنهاد نمایندگان) + ۱۵ روز (فرصت کمیسیون تلفیق) که روی هم می‌شود ۳۰ روز. در صورت تمدید ۱۵ روزه مهلت کمیسیون تلفیق، مدت زمان بررسی لایحه در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق به ۴۵ روز افزایش می‌یابد.

برای بررسی لایحه در صحن علنی مجلس، آیین‌نامه داخلی مجلس محدودیتی قائل نشده است. البته قاعدتاً نمایندگان باید بتوانند تا پایان سال و آغاز سال مالی جدید، بودجه را بررسی و تصویب کنند، در غیر این صورت، مخارج دولت در سال بعدی غیرقانونی خواهد بود. شبیه این فرایند در قوانین دیگر کشورها نیز وجود دارد، به عنوان مثال، در صورت به تصویب نرسیدن بودجه سر موعود و قبل از سال، دولت آمریکا بسیاری از دستگاه‌ها را تعطیل کرده و کارکنان را تا تصویب بودجه به استراحت می‌فرستد. این تعطیلی در ابتدا باعث ایجاد مشکل‌هایی برای بخش‌های مختلفی که از لحاظ بودجه‌ای غیرضروری هستند، شده و اگر بیش از دو سه هفته طول بکشد، کارهای عمرانی و... را نیز فلج می‌کند (تصویر ۲).

تصویر ۲. انباشت زباله در نزدیکی کاخ سفید، یک هفته پس از تعطیلی بخش‌هایی از دولت



ال دراگو، نیویورک‌تایمز، ۲۸ دسامبر ۲۰۱۸.

به همین دلیل است که در برخی سال‌های گذشته که به دلیل تأخیر دولت پیشین در ارائه لایحه بودجه، تصویب آن تا پایان سال تمام نمی‌شد، نمایندگان مجبور می‌شدند برای دادن تنخواه به دولت در آغاز سال جدید و قانونی کردن مخارج آن تا پایان بررسی بودجه در مجلس، بودجه‌های موسوم به چند دوازدهم تصویب کنند.

پس از تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان، لایحه بودجه به قانون تبدیل شده و برای اجرا به دولت ابلاغ می‌شود. فرایند بودجه‌ای (موسوم به سیکل بودجه‌ای) در اینجا متوقف نمی‌شود و تازه آغاز کار است. دولت اجرای قانون را شروع می‌کند و در جریان اجرای بودجه و بعد از پایان آن، نمایندگان بر کم و کیف اجرای بودجه از لحاظ مالی و سیاستی نظارت می‌کنند. دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌ها به عنوان دو بازوی نظارتی مالی و سیاستی مجلس، از بودجه کشور پول می‌گیرند که به عنوان وظیفه اصلی یا یکی از وظایف اصلی‌شان این کار را برای نمایندگان و مردم راحت‌تر کنند.

در این گزارش ما اقلام غذای بودجه‌ای تهیه شده در دولت (گوشت و پلو) و برخی ارقام مهم آن (در حد سیب‌زمینی و نخود) را برای شما توضیح می‌دهیم، اما اگر مایلید که لایحه بودجه را خودتان در دست بگیرید و طعم ارقام آن را دقیق‌تر بچشید، بهتر است به نکات زیر توجه کنید:

- ارقام در جداول لایحه بودجه معمولاً به صورت «میلیون ریال» نوشته می‌شود. از آنجایی که خواندن ارقام بزرگ ممکن است مشکل باشد، برای تسهیل در خواندن این ارقام می‌توان ۴ صفر آن را به صورت ذهنی حذف و ارقام را به صورت «میلیارد تومان» یا با حذف ۷ صفر به صورت هزار میلیارد تومان قرائت کرد.

برای یک تمرین فوری، رقم هزینه‌های بودجه امسال را ابتدا در حداکثر ۱۰ ثانیه بخوانید و سپس تلاش کنید مقدار آن به ازای هر ایرانی را با تقسیم بر هشتاد میلیون محاسبه کنید (جدول ۱.۲). اگر فرصت این کار ندارید یا ماشین حساب دم دست نیست، نگران نباشید، جزئیات این محاسبات در بخش‌های بعدی این گزارش خواهد آمد.

جدول ۲. هزینه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (میلیون ریال)

مصارف	
هزینه‌ها	۳,۲۰۶,۹۰۹,۰۴۱

لایحه بودجه معمولاً در ۵ کتابچه تقدیم مجلس می‌شود. اولین و مهمترین جلد آن، «ماده واحده و جداول کلان» نام دارد. این جلد از لایحه بودجه، شامل ماده واحده آن به اضافه جداول اعداد کلی بودجه است. ماده واحده یعنی متن یک ماده قانونی که داخل آن بندهای مختلف گنجانده شده است. اگرچه به‌طور متعارف لایحه بودجه یک ماده بیشتر ندارد، اما این فقط ظاهر کار است، زیرا داخل همین



ماده، به اندازه دهها ماده قانونی مطلب گنجانده می‌شود. هر چقدر متن ماده واحده کمتر باشد، نمایندگان این امکان را می‌یابند که در بررسی‌های خود زودتر وارد اعداد و ارقام بودجه شوند. به نظر می‌رسد همین عامل باعث شده که علی‌رغم تجمیع چند سال یک بار موارد مشترک لایحه‌های بودجه سال‌های مختلف در قوانینی خارج از لایحه بودجه، دولت‌ها باز هم انگیزه داشته باشند که مطالبی داخل ماده واحده بگنجانند یا آن را بیشتر کنند! جلد اول بودجه به پیوست ۴ جلد دیگر تقدیم مجلس می‌شود.

- پس از اولین جلد که اختصاص به ماده واحده و جداول کلی بودجه دارد، جلد دوم یا **اولین پیوست** بودجه، مربوط به اعتبارات طرح‌های عمرانی است. این جلد جزئیات مربوط به اعتبارات ساخت‌وساز در کشور را که کلیات آن در جلد اول آمده تشریح می‌کند. مثلاً اگر می‌خواهید بدانید که برای توسعه شبکه فیبر نوری کشور، آبرسانی به بیرجند، حفاظت از بافت‌های تاریخی یزد، سد نمود، فاضلاب رودان، موزه اراک و ... چقدر اعتبار در بودجه دیده شده یا نشده! به این جلد مراجعه کنید. البته منظور از طرح عمرانی فقط مواردی مثل سد و جاده و ... نیست. منظور از عمران، هر چیزی است که دارای سرمایه‌ای خاصی را برای کشور ایجاد می‌کند، این دارای سرمایه‌ای ممکن است اضافه کردن تجهیزات به یک اداره دولتی یا ایجاد یک دارای به شکل نرم‌افزار باشد. مثلاً اگر قرار باشد دیوان محاسبات کشور یک سامانه نظارت الکترونیکی ایجاد کند، یا برای ترویج و توانمندسازی تشکله‌ها و جوامع محلی برای حفظ و احیای منابع طبیعی آموزش‌های خاصی لازم باشد، اعتبارات آن را می‌توانید در این پیوست پیدا کنید.

- جلد سوم یا **پیوست دوم**، جزئیات درآمدهای دولت اعم از مالیات و نفت و اوراق مشارکت و ... را نشان می‌دهد. مثلاً اگر علاقمند باشید که بدانید درآمد دولت از محل فعالیت مالیات سرقفلی، شرکت ملی نفت، پژوهشگاه ژنتیک، دانشگاه شهید بهشتی یا باشگاه استقلال چقدر است به این جلد باید مراجعه کنید.

- جلد چهارم یا **پیوست سوم**، دخل و خرج شرکت‌های دولتی را نشان می‌دهد. برای دیدن دخل و خرج شرکت برق اصفهان یا شرکت گاز گیلان یا بانک کشاورزی و ... باید به این جلد مراجعه کنید. مجلس در تصویب بودجه معمولاً وارد جزئیات این پیوست نمی‌شود. اما این نکته قابل ذکر است که سرمایه شرکت‌های دولتی متعلق به دولت (عموم مردم) است. لذا حق عموم مردم است که بدانند مدیران این شرکت‌ها آیا از این سرمایه‌ها به نحو مطلوبی استفاده کرده‌اند یا خیر؟

- جلد پنجم یا **پیوست چهارم**، جزئیات هزینه‌های جاری و عمرانی دولت را بر حسب برنامه و فعالیت نشان می‌دهد. مثلاً برای اینکه بدانید بهنگام‌سازی نقشه‌های جغرافیایی، تربیت هر دانشجوی دکتری، تدوین قوانین، برگزاری نشست‌ها و همایش‌ها، تهیه شاخص‌های مختلف اقتصادی و ... چقدر برای دولت خرج برمی‌دارد (کلاً و به‌زای هر واحد) به این قسمت مراجعه کنید. این اعداد و ارقام در راستای آن چیزی که بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد خوانده می‌شود تهیه و منتشر می‌شود. به دلیل اهمیت این پیوست در شبکه‌های اجتماعی و سوءتفاهم‌هایی که ایجاد کرده است در ادامه به‌طور مستقل در مورد این پیوست توضیح داده خواهد شد.

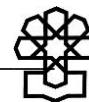
کمی عدد و رقم

رقم بودجه امسال ۱۷۰۳ هزار میلیارد تومان است. بودجه به دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها تقسیم می‌شود. از این رقم، ۴۷۸ هزار میلیارد تومان **بودجه عمومی** و بقیه معادل ۱۲۲۵ هزار میلیارد تومان، **بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی** است.^۱

بودجه عمومی در واقع همان چیزی است که از آن به عنوان بودجه یاد می‌شود، یعنی دخل دولت (نفث و مالیات و ...) و خرج دولت و دستگاه‌های دولتی و ادارات (شامل حقوق و دستمزد و مخارج عمرانی و ...)، بودجه شرکت‌ها به دلایل مختلف فنی، حقوقی و اجرایی و البته نیاز به فرصت کافی، در مجلس به‌طور کامل بررسی نمی‌شود. هرچند، قاعداً به دلیل آنکه این شرکت‌ها سرمایه عمومی هستند، از بابت حقوق مردم و نمایندگان مردم در مجلس باید دخل و خرج و کارایی آنها بررسی شود. سهم عمده‌ای از مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، از منابع داخلی آنها تأمین می‌شود که با پیشنهاد هیئت‌های مدیره در مجامع عمومی یا شوراها عالی مربوط تصویب می‌شود و جهت درج در لایحه بودجه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال می‌شود. در واقع یکی از ابهام‌های کنونی بودجه‌ریزی در کشور، نامعلوم بودن نقش نمایندگان در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست.

بودجه عمومی در بخش منابع و مصارف خود، دو جزء دارد. منابع و مصارف عمومی و منابع و مصارف اختصاصی. رقم **بودجه عمومی دولت** با رقم **منابع عمومی دولت** نباید اشتباه گرفته شود. منابع اختصاصی، معمولاً منابعی هستند که محل مصرفشان، همان دستگاه ایجادکننده درآمد است (مانند درآمد بیمارستان‌ها یا دانشگاه‌ها). به این ترتیب، رقم بودجه عمومی برای ارزیابی حجم دولت یا دولت به‌عنوان یک کل واحد مناسب است و رقم منابع عمومی نیز برای ارزیابی حوزه ابتکار عمل دولت مناسب خواهد بود. بنابر اصول بودجه‌ریزی، بهتر است، تمام درآمدهای دولت ابتدا به یک استخر درآمدهای مشترک وارد شده و سپس در مورد محل مصرف آنها تصمیم‌گیری شود. اختصاصی کردن درآمد باعث می‌شود که این درآمدها وارد استخر مشترک نشده، بلکه با یک لوله انتقال مستقیم، به محل مصرف مورد نظر برسد و در نتیجه نتوان در مورد محل مصرف آن تصمیم‌گیری کرد. اختصاصی کردن درآمدها یک خاصیت بد دارند و آن اینکه درآمدهای اختصاصی می‌شود، معمولاً در سال‌های بعد هم اختصاصی باقی می‌ماند و از حوزه تصمیم‌گیری مجلس نیز خارج می‌شود. اختصاصی کردن درآمد علاوه بر محدودیت حوزه تصمیم‌گیری دولت و مجلس، یک خاصیت بدتر هم دارد و آن

۱. پنجاه هزار میلیارد تومان ارقام دوبار حساب شده هستند (یعنی هم در بودجه عمومی حساب شده‌اند و هم در بودجه شرکت‌های دولتی. بنابراین، برای اینکه سرجمع بودجه درست باشد، جمع منابع بودجه عبارت است از بودجه عمومی به‌علاوه بودجه شرکت‌های دولتی منهای ارقام دوباره منظور شده).



اینکه خیال دریافت‌کننده منابع را از بابت اختصاص درآمد راحت می‌کند و در نتیجه پاسخگویی و انگیزه بهبود بهره‌وری را کاهش می‌دهد. عارضه دیگر درآمدهای اختصاصی این است که ممکن است در برخی مواقع، مخصوصاً در مورد برخی عوارض یا جرائم و امثالهم، انگیزه کسب درآمد از میزان اجازه داده شده در قانون بودجه را بیش از اندازه لازم و بهینه مضاعف کند، زیرا دستگاه ایجادکننده درآمد می‌داند، هر درآمدی که کسب می‌کند به خودش داده خواهد شد.

در بودجه سال آینده، ۴۰۷ هزار میلیارد تومان، معادل ۸۵ درصد از بودجه عمومی، منابع و مصارف عمومی و معادل ۷۰ هزار میلیارد تومان، معادل ۱۵ درصد از بودجه عمومی، منابع و مصارف اختصاصی است که از ۷۰ هزار میلیارد منابع اختصاصی، قرار است حدود ۸۰ درصد از آن صرف هزینه‌های اختصاصی جاری دستگاه‌های ایجادکننده درآمد شود و بقیه صرف بودجه عمرانی اختصاصی این دستگاه‌ها خواهد شد.

گفتیم آنچه معمولاً به‌عنوان حوزه اختیار و ابتکار دولت و مجلس دانسته می‌شود، **منابع و مصارف عمومی** است (و نه منابع و مصارف بودجه عمومی)، بنابراین، متعارف است که تحلیل‌های بودجه‌ای، در مورد منابع و مصارف عمومی و اجزای تشکیل‌دهنده آن انجام می‌شود. ما نیز در ادامه گزارش بر این بخش متمرکز خواهیم شد.

در یک تقسیم‌بندی کلی، منابع عمومی از سه محل و مصارف عمومی نیز در سه محل به شرح ذیل است.

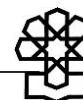
منابع و مصارف بودجه

دریافت‌ها (منابع)	پرداخت‌ها (مصارف)
۱. درآمدها شامل: - مالیات - غیرمالیات ۲. عایدات نفتی ۳. استقراض (اوراق مالی و ...)	۱. هزینه‌های مصرفی (جاری) ۲. هزینه‌های سرمایه‌گذاری (عمرانی) ۳. بازپرداخت تعهدات و دیون و اصل و سود اوراق استقراضی
جمع دریافت‌ها	جمع پرداخت‌ها

در اصطلاح بودجه‌ای، دریافت‌ها از محل نفت و امثالهم به‌دلیل آنکه از محل فروش سرمایه ملی تأمین می‌شود، نه درآمد، بلکه **واگذاری دارایی سرمایه‌ای** محسوب می‌شوند. دلیل آن هم مشخص است. وقتی شما برای گذران امور خانواده، بخشی از سرمایه خود را بفروشید، نمی‌گویید درآمد کسب کردم. همچنین، فروش اوراق قرضه و امثالهم نیز درآمد نیست. دلیل آن نیز مشخص است، وقتی شما از کسی صد هزار تومان قرض می‌گیرید نمی‌گویید صد هزار تومان درآمد کسب کردم. در اصطلاح بودجه‌ای، به استقراض و ایجاد دین به منظور تأمین مالی در بودجه نیز **واگذاری دارایی مالی** گفته می‌شود، زیرا دولت در قبال قرضی که از مردم و بازار می‌گیرد، یک برگه اوراق بهادار و امثالهم (دارایی مالی) به آنها می‌دهد.

در تقسیم‌بندی منابع بودجه‌ای، هر آنچه از محل فروش سرمایه کشور و یا استقراض نباشد، درآمد است. درآمدهای دولت دو دسته کلی دارد: مالیات‌ها و غیرمالیات‌ها. مالیات که مفهوم مشخصی دارد، اما غیرمالیات شامل درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (مثل درآمد حاصل از اجاره دادن یک سالن ورزشی دولتی)، درآمدهای حاصل از فروش خدمات و کالاهای دولتی (مثلاً مبلغی که بابت دریافت گذرنامه می‌پردازید، درآمد سازمان سنجش از فروش کارت ثبت‌نام در آزمون سراسری و ...) و درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات (جرائم رانندگی، جریمه غایبان خدمت سربازی، جرائم و خسارات محیط زیستی و ...) و سایر می‌شوند. در جدول ۳ مبلغ هر کدام از بخش‌های منابع و مصارف دولت در لایحه بودجه امسال مشخص شده است.

همان‌طور که گفتیم، طرف مصارف عمومی دولت نیز سه بخش کلی دارد: هزینه (معروف به هزینه‌های جاری)، عمرانی (معروف به هزینه عمرانی) و بازپرداخت دیون. در ادبیات بودجه‌ای، مبالغی که صرف ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای جدید می‌شوند (عمرانی)، هزینه طبقه‌بندی نمی‌شوند و به آنها **تملك دارایی سرمایه‌ای** گفته می‌شود، زیرا پولی که خرج شده برای به تملك درآوردن یا ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای برای کشور صرف می‌شود. از بازپرداخت بدهی و دیون (مثلاً بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت و امثالهم) نیز به **تملك دارایی مالی** یاد می‌شود، زیرا دولت با دادن مبالغی به کسانی که از آنها قرض کرده است و تسویه بدهی‌های خود، دارایی‌های مالی در دست افراد - مانند اوراق مشارکت - را از دست آنها جمع‌آوری می‌کند. تصویر کلی بودجه امسال را در جدول ۳ ببینید.



(هزار میلیارد تومان) (ارقام گرد شده است)

جدول ۳. تصویر کلی منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (بر مبنای سقف پیش فرض^۱ بودجه)

مصارف (۴۰۷)		منابع (۴۰۷)	
<ul style="list-style-type: none"> - حقوق و دستمزد (۹۵) - بازنشستگان و بخش دیگری از حقوق و دستمزد (۱۲۳) - استفاده از کالا و خدمات (مثل حق اجاره برخی ساختمان‌ها، هزینه آب و برق ادارات و ...) (۲۳) - یارانه (غیر از یارانه نقدی مثل یارانه خرید تضمینی گندم، یارانه سود تسهیلات مسکن، شیر و ... (۱۲) - سایر (۶۷) <p>نکته: یارانه نقدی ۴۵,۵۰۰ تومانی جزو تراز جمع منابع و مصارف بودجه عمومی دولت نیست، بلکه صرفاً در احکام بودجه در مورد آن، براساس قانون هدفمندکردن یارانه‌ها تصمیم‌گیری می‌شود. در واقع یک بودجه کوچک داخل بودجه، اما بدون لحاظ شدن در جمع منابع و مصارف بودجه است. ارقام مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بالاخره پس از چندین سال به صورت شفاف در بودجه درج شده است. منابع این بودجه کوچک، ۱۴۳ هزار تومان است که به خاطر افزایش قیمت‌های آب، برق، گاز، بنزین و امثالهم به دست آمده است. مصارف آن به دو بخش تقسیم می‌شود. بخش اول که حدود ۶۲ هزار و پانصد تومان است شامل پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی (معادل ۴۲ هزار میلیارد تومان)، کمک به بخش سلامت ۵ هزار میلیارد، پرداخت به افراد تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی ۷ هزار میلیارد، یارانه نان ۶ هزار و سایر ۲ هزار میلیارد تومان است. بخش دوم و بزرگ‌تر یعنی حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان هزینه تولید آب و برق و گاز و بنزین و... عوارض مربوطه است.</p>	هزینه (جاری) (۳۲۰)	<ul style="list-style-type: none"> - مالیات شرکت‌ها (۳۷) - مالیات دستمزد کارمندان دولتی (۷) - مالیات دستمزد کارکنان بخش خصوصی (۶) - مالیات مشاغل و اصناف (۱۰) - سایر مالیات‌های بر درآمد (۲) - مالیات بر ثروت (۴) - مالیات بر واردات (۲۷) - مالیات ارزش افزوده (۳۹) - مالیات ارزش افزوده برای بهداشت و درمان (۱۰) - سایر مالیات کالا و خدمات (مالیات سیگار، عوارض خروج، نقل و انتقال خودرو و ...) (۱۱) 	مالیات‌ها (۱۵۳)
		<ul style="list-style-type: none"> - فروش خدمات و کالاهای دولتی (۱۰) - حاصل از مالکیت دولت (۲۵) - جرائم و خسارات (۵) - سایر (۱۵) 	غیرمالیات (۵۵)
ایجاد و تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) (۶۲)		فروش و واگذاری سرمایه ملی (عمدتاً نفت) (۱۴۸)	
تسویه استقراض و دیون و امثالهم (۲۵)		استقراض و ایجاد دین و امثالهم (۵۱)	

۱. بودجه ۱۳۹۸ دو سناریوی منابع و مصارف دارد. سقف اول یا پیش‌فرض که در این گزارش مبنای تحلیل است، بر مبنای منابع و مصارف معادل ۴۰۷ هزار میلیارد تومان تنظیم شده است و در صورت افزایش درآمدها بیش از این مقدار، ۴۰ هزار میلیارد تومان تحت عنوان سقف دوم به منابع فعلی اضافه شده و برای مصارفی که در جدول ۲۱ (صفحه ۳۴۶ لایحه بودجه) فهرست شده است، استفاده خواهد شد. از آنجاکه سقف اول یا پیش‌فرض بر مبنای فروضی که تحقق آنها بعید است تنظیم شده است (که بخشی از آنها در این گزارش بررسی شده است)، بنابراین منابع سقف دوم به احتمال زیاد محقق نخواهد شد، مگر آنکه برداشت از صندوق توسعه افزایش یابد. با توجه به ماهیت بسیاری از ردیف‌های جدول ۲۱ که عملاً اجتناب‌ناپذیر هستند (مانند هزینه‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی، نظامی و بازپرداخت اوراق استقراضی)، این گمانه دور از انتظار به نظر نمی‌رسد.

واقع‌نمایی بودجه‌ای

برای اینکه به اهمیت واقع‌نمایی بودجه‌ای پی برد، باید عکس آن یعنی مضرات واقع‌نما نبودن بودجه را بررسی کرد. مهمترین مضرات واقع‌نما نبودن بودجه، یعنی نمایش غیرواقعی درآمدها و هزینه‌ها عبارتند از:

- **مسئولان** سایر دستگاه‌ها را به اشتباه می‌اندازد و آنها در **تصمیم‌گیری‌ها** ممکن است اشتباه کنند،

- **انتظارات** از ساختار تصمیم‌گیری، اجرایی و تقنینی را برای **تحرک** و اصلاحات ساختاری و بهبود عملکرد کاهش داده و آن را به **تعویق** می‌اندازد (در واقع به عنوان ابزاری برای شانه خالی کردن از اصلاح عمل می‌کند)،

- **بدنه اجرایی** را به اشتباه می‌اندازد و آنها ممکن است **تلاش** کافی بالقوه را انجام ندهند،
- **مردم عادی** را به اشتباه می‌اندازد و آنها ممکن است **توقعات** بودجه‌ای خارج از ظرفیت کشور داشته و **همکاری** لازمه را نداشته باشند،

- **افراد مطلع** را نسبت به فرایند تهیه و تصویب و نظارت بر بودجه بدبین می‌کند،
- **اعتبار** بودجه به عنوان مهمترین برنامه سالیانه کشور که مطلوب مجلس است تضعیف می‌شود. کشورها و مسئولان آنها بسته به اهمیت موارد فوق، همچنین میزان اهمیت حاکمیت قانون، استقلال قوا و قدرت نهادهای نظارتی، نسبت به تصمیم‌گیری در مورد میزان واقع‌نمایی بودجه‌ای اقدام می‌کنند. پس از مطالعه این بخش تلاش کنید چالش آفت نارگیل را حل کنید.

کادر ۱. چالش آفت نارگیل

موقعیتی را در نظر بگیرید که شما مسئول تنظیم بودجه کشور بودجستان هستید. این کشور که در اقیانوس اطلس در میان چندین جزیره متخاصم واقع شده است از محل فروش نارگیل اداره می‌شود. به شما خبر می‌رسد که بخش قابل توجهی از درآمدهای سال بعد، به دلیل آفت جدیدی که به درختان نارگیل آسیب می‌زند و علی‌رغم تلاش وزیر امور پرورش و فروش نارگیل، محقق نخواهد شد. از این موضوع عده زیاد دیگری نیز مطلع هستند، اما در عین حال، عیان کردن عمومی آن ممکن است وجهه خوبی نداشته باشد.

در تنظیم بودجه چه می‌کنید؟ در فواید و مضرات هر کدام از راهکارهای ممکن بحث کنید.



کسری داریم یا نه؟

کسری به خودی خود مشکل نیست، بلکه به این دلیل نمایش آن یا نمایش ناقص آن مشکل‌زا تلقی می‌شود که نشان‌دهنده مشکلی دیگر است. به همین دلیل، عدم نمایش واقع‌بینانه درآمدها و مصارف بودجه‌ای مثل آن می‌ماند که پنل نمایشگر جلوی راننده را به دلیل نمایش اشکال در موتور و میزان بنزین دستکاری کنند تا مقادیر واقعی را نشان ندهد یا مقادیر را برخلاف واقع، مطلوب نشان دهد یا افراد بیرون خودرو تصور کنند این خودرو با سرعت مناسبی در حال حرکت است.

به طور متعارف، واقع‌نمایی بودجه‌ای، شالوده اصلی اعتبار بودجه‌ای و سرکاری نبودن بودجه تلقی می‌شود و کشورها سعی می‌کنند در همین راستا، در کنار پرهیز از اغراق در درآمدها یا کاهش غیرواقعی هزینه‌ها، کسری را نیز به عنوان یکی از چهار قلم اصلی شاخص‌های بودجه‌ای (منابع، مصارف، کسری و بدهی) اعلام کنند.

مروری بر اسناد بودجه‌ای چند کشور با سطوح توسعه اقتصادی مختلف از مناطق جغرافیایی مختلف در این زمینه می‌تواند مفید باشد (جداول ۴ تا ۶)

جدول ۴. کسری در سند لایحه بودجه ایالات متحده

	2017	2018	2019
Budget Totals in Billions of Dollars:			
Receipts	3,316	3,340	3,422
Outlays	3,982	4,214	4,407
Deficit	665	873	984
Debt held by the public	14,665	15,790	16,872

مأخذ: دفتر بودجه کاخ سفید^۱.

1. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/budget-fy2019.pdf>

جدول ۵. کسری در لایحه بودجه عربستان سعودی

	Actual 2018	Projected 2019
Revenues	SAR 895 billion	SAR 975 billion
Expenditure	SAR 1030 billion	SAR 1106 billion
Deficit	SAR 136 billion, 4.6% of GDP	SAR 131 billion, 4.2% of GDP
Public Debt	SAR 560 billion 19.1% GDP	SAR 678 billion, 21.7% of GDP

الرياض، 11 ربيع الآخر 1440 هـ - 18 ديسمبر 2018م: أعلنت حكومة خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبدالعزيز -حفظه الله- اليوم، الميزانية العامة للدولة للعام المالي 1440/1441هـ (2019م) بحجم إنفاق قدره 1.106 تريليون ريال. بمعدل نمو 7.3% عن المتوقع لعام 2018م. كما يتوقع ارتفاع الإيرادات بنسبة 9.0% لتصل إلى 975 مليار ريال، وبهذا يبلغ عجز الميزانية المقدر لعام 2019م نحو 131 مليار ريال، أو ما يعادل 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي، مقابل عجز متوقع بنحو 136 مليار ريال في العام 2018م بنسبة 4.6% من الناتج المحلي الإجمالي. وبيّنت الأرقام الواردة في بيان الميزانية تحقيق تقدم ملحوظ على مختلف الأصدقاء اقتصادياً وتنموياً واجتماعياً، أبرزها: زيادة الإيرادات النفطية وغير النفطية، ومتابعة تنفيذ برامج تحقيق (رؤية المملكة 2030)، وذلك بالتوازي مع تحسين مستوى الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين، وتعزيز دور القطاع الخاص كشريك استراتيجي في دفع عجلة التنمية.

جدول ۶. کسری در لایحه بودجه جمهوری ماداگاسکار

Indicateurs	2018 LFR	2019 PLF
Déficit global base caisse, en % du PIB	3,3%	3,5%
Taux de croissance réel	5,0%	5,2%
PIB nominal (milliards MGA)	40 636,0	45 570,0
Taux de change entre USD et MGA (Fin de période)	3316,0	3444,0

مأخذ: وزارت اقتصاد و امور مالی ماداگاسکار.^۲

اما میزان کسری چطور حساب می‌شود؟ بیایید برای ملموس شدن مسئله در حساب و کتاب زندگی خود دقت کنیم. اگر کسی در زندگی روزمره از ما بپرسد در دخل و خرج خود کسری دارید معمولاً چگونه جواب می‌دهیم؟ بیایید جواب‌های ممکن را مرور کنیم:

- کل منابع (شامل منابعی که می‌توانم از فروش سرمایه و منزل به‌دست آورم و مبالغ قرض‌هایی که می‌توانم انجام دهم) منهای کل مخارج؛
- کل منابع (بجز مابه‌التفاوت قرض‌هایی که می‌توانم بگیرم و قرض‌هایی که باید پس بدهم) منهای کل مخارج؛
- کل منابع (به غیر از منابعی که از فروش خانه و ماشین زیر پا می‌توانم به‌دست آورم و به‌غیر از خالص قرض‌هایی که می‌توانم بگیرم و قرض‌هایی که باید پس بدهم) منهای کل مخارج،

1. https://www.mof.gov.sa/mediacenter/News/Pages/News_18122018.aspx
https://www.mof.gov.sa/en/mediacenter/News/Pages/News_18122018.aspx
 2. http://www.mefb.gov.mg/textes_lois/PLFI2019/TOME_2.pdf



در بودجه کشور نیز همین وضعیت برقرار است. یعنی بسته به اینکه چه تعریفی از کسری داشته باشیم، ممکن است اصلاً کسری نداشته باشیم و یا مبالغ قابل توجهی کسری داشته باشیم. مخصوصاً آنکه اگر در برآورد منابع، بیش‌برآورد هم داشته باشیم و مثلاً فرض کنیم که قرار است سال بعد، ۱۰۰ تومان مالیات اخذ شود و در نهایت مثلاً ۹۰ واحد اخذ شود یا برآورد شود.

برای همین منظور و با توجه به تعریف‌های مختلف از کسری، میزان کسری بودجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به شرح جدول ۷ است. شایان ذکر است که تمام این شاخص‌ها، شاخص‌های اصطلاحاً «مشاهده شونده» یا «تیترا» بودجه هستند و برای درک واقع‌بینانه‌تر، باید اثر رونق و رکود از آنها حذف شود یعنی در واقع، منابع و مصارف بودجه به نسبت ظرفیت اقتصاد و روند بلندمدت و... دیده شود (که در حوصله این گزارش نیست و علاقمندان می‌توانند به پیوست مراجعه کنند).

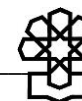
جدول ۷. انواع مختلف کسری و برآورد آن برای بودجه سال ۱۳۹۸ (بر مبنای سقف پیش فرض بودجه)

(ارقام گرد شده‌اند)

عنوان کسری	روش محاسبه	معادل	هزار میلیارد تومان	درصد از کل منابع عمومی	درصد از «پیش‌بینی خوش‌بینانه تحقق ^۱ » کل منابع عمومی	درصد از GDP پیش‌بینی شده ^۲ سال آینده	ملاحظات
تراز شکلی	کل منابع منهای کل مصارف	-	صفر	صفر	صفر	صفر	این رقم همیشه صفر است و نیازی به هنر خاصی در تنظیم بودجه برای صفر کردن این نوع کسری نیست.
تراز عملیاتی ^۳	درآمدها منهای هزینه‌های جاری	مالیات و سایر درآمدها (بجز نفت و استقراض) منهای هزینه‌های جاری	۱۱۲	۲۸	۳۱	۴	این شاخص در دهه‌های گذشته مورد توجه بوده است و کم از اهمیت آن کاسته شده است.
تراز کلی ^۴	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی)	استقراض	۵۱	۱۳	۱۴	۲	میزان استقراض را نشان می‌دهد
تراز اولیه ^۵	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره‌ای)	استقراض - مخارج بهره	۳۵	۹	۱۰	۱	مهمترین کسری مورد استفاده در تحلیل‌های بودجه‌ای متعارف است. برای کشورهای نفتی، تراز اولیه غیرنفتی هم باید مورد توجه قرار گیرد.

۱. پیش‌بینی و محاسبات تحقیق براساس عدم تحقق ۱۰ درصدی درآمدهای مالیاتی و سی هزار میلیارد تومان عدم تحقق نفتی. این فروض در مورد عدم تحقق، با توجه به تجارب سالیان گذشته از عملکرد مالیاتی، رکود احتمالی سال بعد و میزان فروش نفت خوش‌بینانه تلقی می‌شود.
 ۲. پیش‌بینی و محاسبات تحقیق براساس نرخ رشد منفی دو تا سه‌ونیم درصد در سال ۱۳۹۸.

3. Operating Balance
4. Overall Balance
5. Primary Balance



عنوان کسری	روش محاسبه	معادل	هزار میلیارد تومان	درصد از کل منابع عمومی	درصد از «پیش بینی خوش بینانه تحقق ^۱ » کل منابع عمومی	درصد از GDP پیش بینی شده ^۲ سال آینده	ملاحظات
تراز کلی بدون نفت ^۱	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت قروض قبلی)	نفت + خالص استقراض	۱۹۴	۴۸	۵۳	۸	تراز کلی مناسب تحلیل کشورهای نفتی
تراز اولیه بدون نفت ^۲	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت قروض قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره‌ای)	نفت + خالص استقراض - مخارج بهره	۱۷۸	۴۴	۴۹	۷	تراز اولیه مناسب تحلیل کشورهای نفتی
کسری تکمیل شده ^۳	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای مجموع کل مخارج (شامل پرداخت قروض قبلی) و مبالغ اضافه برداشت شده از صندوق‌های فرابودجه‌ای	استقراض + برداشت شده از صندوق‌های فرابودجه‌ای	۷۸	۱۹	۲۲	۳	کسری جامع بودجه دولت مرکزی شامل منابع اضافه برداشت شده از صندوق‌های فرابودجه‌ای
کسری تکمیل شده غیرنفتی ^۴	کل منابع (بدون نفت و شامل برداشت از صندوق‌های خارج بودجه، بدون استقراض) منهای مجموع کل مخارج (شامل پرداخت قروض قبلی) و مبالغ اضافه برداشت شده از صندوق‌های فرابودجه‌ای (مثلاً صندوق توسعه)	نفت + استقراض + اضافه برداشت صندوق‌های خارج بودجه	۲۲۱	۵۴	۶۱	۹	کسری جامع بودجه دولت مرکزی در کشورهای نفتی شامل منابع اضافه برداشت شده از صندوق‌های فرابودجه‌ای

1. Non-oil Overall Balance
2. Non-oil Primary Balance
3. Augmented Deficit
4. Non-oil Augmented Deficit

با توجه به جدول ۷ ملاحظه می‌کنیم که اگر اقتصاد ما در بودجه بخواهد روی پای خود بایستد، یعنی نفت نفروشد، استقراض نکند و از صندوق‌های خارج از بودجه هم اضافه برداشت نکند، عملاً تا نزدیک ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی و معادل ۶۰ درصد منابع عمومی کسری دارد. ضمن اینکه کسری مذکور خوش‌بینانه بوده و در سقف پیش‌فرض بودجه است یعنی با در نظر گرفتن شرایط واقع‌بینانه‌تر از عملکرد مالیاتی و در نظر گرفتن سقف دوم (که احتمالاً به دلیل ماهیت اجباری بسیاری از ردیف‌های سقف دوم، از جمله بازپرداخت اوراق استقراضی و هزینه‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی و نظامی، با اضافه برداشت از منابع فرابودجه‌ای تکمیل خواهد شد)، این کسری قابل افزایش است. این حجم از کسری غیرنفتی، اهمیت توجه به رفع آسیب‌پذیری بودجه کشور در مقابل تلاطم‌های نفتی و ضرورت اصلاحات در محدوده وظایف دولت را نشان می‌دهد.

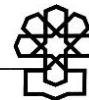
نفت و مهندسی معکوس بودجه

آقای ابومحمد مُشرف‌الدین مُصلح بن عبدالله بن مشرف (به زبان ساده، سعدی) شاعر و نویسنده شیرین‌سخن می‌فرماید:

چو دخلت نیست، خرج آهسته‌تر کن
که می‌گویند ملاحان سرودی
اگر باران به کوهستان نیارد
به سالی دجله گردد، خشک‌رودی

اگرچه منطق اقتصادی بودجه‌ریزی اقتضا می‌کند که در هنگام رکود، بودجه به کمک اقتصاد بیاید و رونق‌آزایی کند، اما بر مبنای همان منطق، این رونق‌آزایی باید بر مبنای منابعی باشد که «از لحاظ اقتصادی سالم و دردسترس» باشند و به قول معروف دردی بر دردهای کنونی اضافه نکنند. به همین دلیل هم هست که بنابر هنجارهای پذیرفته شده بودجه‌ریزی، در هنگام تدوین بودجه ابتدا باید «منابع در دسترس» محاسبه شوند (این منابع می‌تواند شامل درآمدها متناسب با ظرفیت اقتصاد باشد، فروش بخشی از سرمایه به طوری که برای آیندگان هم چیزی بماند و نیز حداکثر میزان استقراضی که پایداری بودجه و اقتصاد را به هم نزند باشد) و سپس بر مبنای این منابع در دسترس، مخارج و مصارف تنظیم شود. اصولاً به همین دلیل، یعنی مقدم بودن منابع بر مصارف هست که بودجه، بعضی وقت‌ها سفت می‌شود و انعطاف خود را از دست می‌دهد. یعنی منابع دردسترس و سالم به اندازه کافی موجود نیست و در نتیجه، امکان «مصارف مطلوب» (اعم از مصارف ضروری یا مصارف برای تحریک رونق و...) از بودجه سلب می‌شود.

حال تصور کنید بودجه یک کشور به صورت معکوس تدوین شود یعنی اول مصارف حساب شود و سپس براساس این مصارف، منابع برآورد شود. نتیجه این می‌شود که یا برخی منابع بیش از حد لازم استفاده می‌شود (مثلاً منبع طبیعی بیشتر از سهم منطقی و متعارف نسل فعلی برداشت شود، مالیات بیش از توان تولید گرفته شود و یا بدهی بیش از توان بازپس دادن آن ایجاد شود) و یا اگر اینها هم نباشد، ارقام منابع بر روی کاغذ و به طور صوری «باد شوند».



مثال بارز مهندسی معکوس بودجه در برخی کشورهای همسایه صادرکننده نفت، تعیین قیمت نفت در بودجه براساس این روش است، یعنی در برخی سال‌ها ملاحظه شده است که قیمت نفت را طوری در نظر می‌گیرند که کفاف سمت مصارف را بدهد، در حالی که اصولاً قیمت نفت در بازار جهانی تعیین می‌شود و دردست یک کشور خاص نیست.

حالا که بحث به اینجا رسیده بیاید وضعیت نفت در بودجه ایران را هم ببینیم:

ارقام مربوط به محاسبه سهم نفت در بودجه (اعم از نرخ تبدیل دلار به ریال، حجم صادرات و ...) در بودجه ذکر نمی‌شود و باید آن را برآورد کرد. براساس محاسبه ما، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی حدود ۵۴ دلار، متوسط نرخ برابری دلار حدود ۶۰۰۰ تومان^۱ (برای کالاهای اساسی حدود ۴۲۰۰ و برای سایر کالاها حدود ۸۰۰۰ تومان)، صادرات نفت حدود ۱,۶۳۵ میلیون بشکه در روز^۲ و صادرات گاز طبیعی حدود ۳/۴ میلیارد دلار فرض شده است.

سرجمع منابع نفت در بودجه نیز بیش از ۱۴۲ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است.

شایسته ذکر است که درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز به چهار جا تعلق می‌گیرد: بودجه، صندوق توسعه ملی، شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز. کل منابع حاصل از نفت در سال ۱۳۹۸ حدود ۳۵/۵ میلیارد دلار است که سهم هر کدام از چهار قلم گفته شده عبارت است از:

– سهم بودجه عمومی: ۲۳/۷۵ میلیارد دلار (معادل ۱۴۲ هزار میلیارد تومان در دو ردیف ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۰۹)

– سهم صندوق توسعه ملی: ۶/۵۹ میلیارد دلار

– سهم شرکت نفت: ۴/۶۵ میلیارد دلار

– سهم شرکت گاز: ۰/۵۱ میلیارد دلار.

هر دلار کاهش قیمت نفت در سال آینده، سبب کاهش بیش از ۲/۴ هزار میلیارد تومان منابع بودجه خواهد شد.

وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۳۵ درصد خواهد بود. البته باید توجه داشت که این نسبت کمتر از میزان واقعی است، زیرا منابع غیرنفتی لایحه در عمل خوش‌بینانه برآورد شده و تحقق کامل آن بعید است.

۱. متوسط تقریبی نرخ دلار برای تأمین کالاهای اساسی با دلار ۴۲۰۰ تومان و سایر کالاها با دلاری که در سامانه نیما تعیین می‌شود. بسته به تغییر فروض دیگر مرتبط با نفت، این متوسط می‌تواند افزایش یا کاهش پیدا کند و متعادل شود.
۲. یک میلیون و نیم بشکه در روز مجموع صادرات نفت خام و میعانات گازی و ۱۳۵ هزار بشکه در روز فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها

جدول ۸. درصد وابستگی بودجه به نفت

عنوان	عملکرد ۱۳۹۱	عملکرد ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۳	عملکرد ۱۳۹۴	عملکرد ۱۳۹۵	قانون ۱۳۹۶	قانون ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸
حداقل درصد وابستگی به نفت	۴۰/۰	۴۲/۴	۳۶/۸	۳۵/۱	۲۷/۳	۳۵	۳۳/۳	۳۵

اما صبر کنید، قضیه به این جا ختم نمی‌شود. چه بسا روایت اصلی قضیه اساساً شروع نشده باشد که تمام بشود. در واقع، اگر تصور کنیم که رقم صادرات نفت به احتمال زیاد مثلاً بین ۱ تا ۱/۲ میلیون بشکه در روز - آن هم اگر همه این رقم محقق یا به طور مناسبی تهاتر شود و تخفیفی هم در کار نباشد - خواهد بود، نتیجه این خواهد شد که تمام محاسبات فوق باید نادیده گرفته شوند و محاسبات دیگری انجام شود. تازه این با این فرض است که قیمت نفت در همان حدود ۵۴ دلار در بشکه باقی بماند.

#هشتگ_بودجه

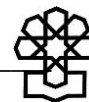
در این بخش به توضیح برخی موارد که ممکن است در شبکه‌های اجتماعی یا در تاکسی و مترو و در گفتگوهای روزمره به آن برخورد کرده باشید پرداخته شده است.

#ارز_بودجه‌ای

اینکه آیا ارز سال آینده در بودجه تعیین می‌شود یا نه و به طور کلی نرخ تسعیر^۱ ارز در بودجه (یعنی همان نرخ) که برای تبدیل دلار به ریال در نظر گرفته می‌شود) از قدیم‌الایام محل بحث بوده است. اما واقعیت چیست و منطقاً چه باید باشد و در بودجه امسال وضعیت از چه قرار است؟

برای شروع بحث از یک مثال شروع می‌کنیم. تصور کنید در یک دنیای بدون ارز و نرخ ارز زندگی می‌کنیم که واحد پول همه کشورهای دنیا، یک پول خاص به اسم چندرغاز^۲ است. این کشورها، کالاهای تولیدی خود را که از قضا یک کالا بیشتر نیست و آن هم گوشت غاز است، به همدیگر می‌فروشند و چندرغاز مبادله می‌کنند. همچنین فرض کنید کشورها، پول‌های دریافتی خود را در بانک‌های کشورشان که برای هر چندرغاز سپرده، یک‌دهم چندرغاز سود می‌دهد، نگهداری می‌کنند. همچنین فرض کنید بودجه تمام کشورها هم براساس همین چندرغازهای فروخته شده بابت گوشت غاز تهیه می‌شود.

۱. تسعیر از نظر لغوی از واژه «سِعْر» به معنای قیمت و نرخ جدا شده و به معنای تعیین نرخ است (جوهری، ابونصر، صحاح، به کوشش احمد عبدالغفور عطار، ذیل سعر، قاهره، ۱۳۷۶/ق/۱۹۵۶م).
 ۲. چندرغاز، [چ. د.] (امرکب) شندرغاز، پولی بسیار کم، پول اندک، نقدینه ناقابل، تنخواهی سخت اندک، پولی بسیار ناچیز، وجه اندک. (لغت‌نامه دهخدا)



حالا دو وضعیت یا به قول معروف سناریو را متصور شوید:

• تصور کنید یکی از کشورها به نام گازستان سفلی بخواهد، قیمت گوشت گاز در کشور خود را پایین تر بیاورد.

• تصور کنید یکی دیگر از کشورها به نام گازستان علیا بخواهد، نرخ سود بیشتری بابت چندرغازهای سپرده گذاری شده در بانکهای خود به سپرده گذاران بدهد.
چه اتفاقی می افتد؟

• در حالت اول، مردم کشورهای دیگر چون می توانند با مصرف گوشت تولیدی گازستان سفلی، نهایت استفاده را از قدرت خرید پولشان داشته باشند، طالب گوشت گازهای کشور گازستان سفلی می شوند و صادرات گوشت گاز از آنجا و نیز واردات بقیه از آنجا زیاد می شود. در نتیجه پول از کشورهای دیگر به سمت گازستان سفلی حرکت می کند و وضعیت درآمد و صادرات و بودجه آن کشور هم بهتر می شود. با ادامه این وضعیت، کشورهای دیگر که دچار مشکل شده اند، ناچار گوشت گازهای خود را پایین می آورند تا جلوی این وضعیت را بگیرند. در ادامه و با رقابت قیمت بین کشورها، قیمت گوشت گاز در آنها یکسان می شود.

• در حالت دوم، ساکنان کشورهای دیگر که متوجه نرخ سود بالا در گازستان سفلی می شوند، سپرده های خود را از بانکهای کشورهای خود خارج می کنند و به گازستان علیا می آورند. در نتیجه پول از کشورهای دیگر به سمت گازستان علیا حرکت می کند و وضعیت اقتصاد و بودجه آن کشور بهتر می شود. با ادامه این وضعیت، کشورهای دیگر که دچار مشکل می شوند، ناچار نرخ سود سپرده بانکهای خود را بالا می برند تا جلوی این وضعیت را بگیرند. در ادامه و با رقابت نرخ سود بین کشورها، این نرخ در همه کشورها یکسان می شود.

در اقتصاد به فرایند منتهی به حالت اول، اصطلاحاً «آربیتراژ کالایی» و به فرایند منتهی به حالت دوم، اصطلاحاً «آربیتراژ در بازارهای مالی» گفته می شود. آربیتراژ یعنی بهره گرفتن از تفاوت قیمت بین دو یا چند بازار برای کسب نفع.

حالا فرض کنید کشورها پس از مدتی تصمیم می گیرند به جای یک واحد پولی یکسان برای همه، واحد پولی مخصوص به خود داشته باشند و در نتیجه چند واحد مختلف پول مثل چندرغاز گازستان سفلی، چندرغاز گازستان علیا، چندرغاز گازستان شرقی، چندرغاز گازستان غربی و ... ایجاد می شود. از اینجاست که نرخ ارز معنا پیدا می کند. یعنی کشورها پول همدیگر را با چند واحد پول کشورهای دیگر مبادله می کنند. حالا به این فکر کنید که برای دو حالت گفته شده در بالا چه اتفاقی رخ می دهد؟

پاسخ این است که اساس فرایند، همان اتفاق قبلی است یعنی، نرخ ارز هرچه باشد، در نهایت کشورها برای جلوگیری از نفع بری یک کشور خاص، وارد رقابت قدرت خریدی یا بهره ای با آن کشور شده و نرخ ارز را طوری تنظیم می کنند که هیچ کشوری برنده مسابقه صادراتی و یا برنده جذب سپرده ها

نباشد. در اقتصاد، اسم روش اول تعیین نرخ ارز (یعنی نرخ ارز مبتنی بر آربیتراژ کالایی) را تعیین ارز مبتنی بر برابری قدرت خرید^۱ گذاشته‌اند و اسم روش دوم (یعنی نرخ ارز مبتنی بر آربیتراژ در بازارهای مالی) را هم تعیین ارز مبتنی بر برابری بدون پوشش بهره^۲ می‌گویند^۳.

از دو مثال فوق به روشنی مشخص می‌شود که وضعیت بودجه، تابعی از نرخ ارز در کشورهاست و نه تعیین‌کننده آن.

حالا تصور کنید در یک کشور خاص، مسئولان آن کشور بخواهند نرخ ارز (که معیار ارزیابی قیمت در داخل نسبت به خارج است) را با توجه به بودجه آن کشور تعیین کنند! چه اتفاقی می‌افتد؟ مثلاً فرض کنید مسئولین گازستان غربی بخواهند نرخ ارز کشورشان را به جای دو ملاحظه فوق (ملاحظه صادراتی و ملاحظه بازارهای مالی) براساس بودجه تعیین کنند. یعنی در روزگاری که بودجه کشور، کمبود منابع درآمدی دارد، تصمیم بگیرند گازهای صادراتی دولت را (بیشتر گازها را مردم و بخشی از گازها را هم دولت می‌فروشد) گران‌تر حساب کنند تا چاه بودجه دولت پر شود. برای این کار، دولت تصمیم می‌گیرد نرخ ارز را بالا ببرد یعنی هر گاز صادراتی را به جای یک‌دهم چندرغاز، دودهم چندرغاز حساب کند و به بودجه‌اش بریزد. با این کار، مشکل دولت رفع می‌شود، اما همزمان نتیجه این می‌شود که:

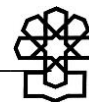
چون نرخ ارز برای کل اقتصاد است و نه فقط گازهای دولت، بنابراین گازهای بخش مردمی هم گران‌تر حساب می‌شوند و در نتیجه در بازارهای دیگر برای آنها مشتری پیدا نمی‌شود. همچنین، چون گازهای کشورهای همسایه، همچنان با یک‌دهم چندرغاز قیمتگذاری می‌شوند، بنابراین برای مردم گازستان غربی بهتر است که گاز همسایه را بخرند و حتی مرغ همسایه را هم معادل گاز خودی دانسته و مصرف کنند تا قدرت خرید بیشتری با پول توی جیبشان داشته باشند. در نتیجه پس از مدتی، واردات گاز به کشور زیاد شده و تولیدکننده‌های گاز داخلی ورشکست می‌شوند. از طرف دیگر، چون پولی که در بانک‌های داخلی با نرخ ارز دودهم چندرغاز سپرده‌گذاری شده است، موقعی که تبدیل به پول همسایه می‌شود ارزش آن معادل یک‌دهم چندرغاز می‌شود، ارزش کمتری پیدا می‌کند. بنابراین، رغبت به سپرده‌گذاری در بانک‌های داخلی هم کمتر می‌شود و عده‌ای ممکن است به این فکر کنند که پول‌های خود را از گازستان غربی خارج کرده و در بانک‌های گازستان‌های مجاور نگهداری کنند. در نتیجه منابع بانک‌های گازستان غربی به ارائه تسهیلات به مردم و تولیدکنندگان گاز آن کشور هم کمتر می‌شود.

خلاصه آنکه، به همین سادگی، حساب و کتاب بودجه‌ای نرخ ارز که در واقع نوع غیرمتعارف تعیین نرخ است (به این حالت غیرمتعارف که سیاست بودجه‌ای، سیاست ارزی را منحرف می‌کند، اصطلاحاً تسلط مالی دولت برای تعیین نرخ ارز گفته می‌شود)، می‌تواند کل حساب و کتاب بخش مردمی و

1. PPP (Purchasing Power Parity)

2. UIP (Uncovered Interest Parity)

۳. البته در دنیای واقعی، چون شرایط کشورها مثل هم نیست، متغیرهای دیگری نیز مانند تورم، بهره‌وری نیروی کار، ریسک در بازارهای مختلف، موانع تجاری و ... هم برای تکمیل و دقیق‌تر شدن محاسبات در این روش‌ها اضافه می‌شود.



اقتصاد کشور را تحت تأثیر قرار دهد. به همین دلیل گفته می‌شود که، دولت‌ها حق ندارند برای پرکردن جیب خود و کارمندان، محاسبات اقتصاد و مردم را به هم بریزند.

مثال‌های فوق، حالت به شدت ساده شده‌ای است از نظریه اقتصادی آنچه عملاً در بازارهای مالی و ارز و کالا می‌گذرد و تصحیح برخی تصورات نسبت به این سازوکار. اما در ایران چه اتفاقی می‌افتد؟ اولاً می‌دانیم که نرخ ارز بودجه، رقمی نیست که در بودجه مشخصاً نوشته شده یا به آن اشاره شود. نرخ ارز بودجه‌ای صرفاً رقمی نانوشته است که محاسبات درآمدی نفتی دولت براساس آن صورت می‌گیرد. یعنی دولت فرض می‌کند که با چه نرخ ارزی می‌تواند با احتساب رقم مشخصی از فروش نفت به دلار، مقدار ریالی خاصی را حاصل کند. آنچه در بودجه نوشته می‌شود فقط رقم نهایی ریالی حاصل از فروش نفت است و فرض دولت برای نرخ ارز نوشته نمی‌شود. اگرچه با کمی حساب و کتاب و مهندسی معکوس، مثلاً با دانستن مقدار بشکه نفت فروشی، می‌تواند حدس زد دولت در بودجه‌اش، چه نرخ را برای تبدیل دلار به ریال فرض کرده است.

ثانیاً طبق تجربه سالیان متعدد، نرخ ارز بودجه نشان‌دهنده هیچ چیزی در بازار آزاد نیست. یعنی مثلاً نرخ ارز بودجه ممکن است هزار تومان باشد، اما نرخ ارز بازار ۳۰۰۰ تومان. یا نرخ ارز بودجه ۵۰۰۰ تومان باشد و نرخ ارز بازار در آن سال ۱۰۰۰۰ تومان. اساساً نرخ ارز براساس متغیرهای مختلفی از جمله میزان صادرات و واردات تمام کالاهای مصرفی و تولیدی در اقتصاد، میزان ذخایر بانک مرکزی، سیستم ارزی حاکم بر کشور، تورم در کشور داخلی و کشورهای طرف تجارت، بهره‌وری فنی و انسانی در کشور، دسترسی به ارز صادراتی و... تعیین می‌شود و ارز کالای صادراتی بودجه فقط یک بخش از آن است. به عبارت دیگر، دولت صرفاً ممکن است به تصور ارسال سیگنال آرامش بخش به بازار نرخ خاصی را برای دلار فرض کند (یعنی به بازار بگوید که من با نصف قیمت ارز بازار هم می‌توانم خرج خودم را در بیاورم).

ثالثاً در عین حال، تجربه نشان داده است که در سال‌هایی که کشور با محدودیت ارزی مواجه شده است، نرخ ارز بودجه هم افزایش یافته است. یعنی در سالی که مثلاً تحریم داشته‌ایم نرخ ارز از هزار و دویست تومان به نزدیک دو هزار و پانصد تومان و یا از سه و هزار و پانصد تومان به نزدیک دو برابر آن افزایش یافته است.

نتیجه آنکه اگرچه نرخ ارز بودجه نشان‌دهنده نرخ بازار نیست، اما دولت‌ها در هنگام محدودیت ارزی، پس از افزایش نرخ ارز اتفاق افتاده در بازار، در هنگام تنظیم لایحه بودجه سال آینده مقداری به نرخ جدید افزایش یافته نزدیک می‌شوند.

به بیان دیگر، معمولاً رابطه نرخ ارز بودجه و نرخ ارز بازار، اصطلاحاً پسینی است نه پیشینی. یعنی مثلاً در سال‌هایی که به علت کاهش قیمت نفت یا کاهش فروش نفت (در نتیجه تحریم و رکود جهانی)، ورود دلار به کشور کاهش پیدا می‌کند یا به دلیل افزایش نقدینگی (معمولاً ناشی از تأمین کسری بودجه

از محل سیستم بانکی یا بانک مرکزی) تعادل تقاضا و عرضه ارز به هم می‌خورد:

- اول محدودیت ارزی ایجاد می‌شود،
 - سپس نرخ ارز بازار افزایش می‌یابد.
 - در نهایت، دولت نرخ ارز در لایحه بودجه سال بعد را - چه به خاطر تأمین مخارج خود و چه به خاطر نزدیک شدن به نرخ ارز بازار (آنچه یکسان شدن نرخ ارز نامیده می‌شود) - به اندازه کسری از رقمی که قبلاً افزایش یافته است، افزایش می‌دهد.
- اگرچه دولت‌ها معمولاً تمایل دارند که این افزایش را صرفاً با هدف دوم (به خاطر جلوگیری از مفاسد دو نرخی بودن) اعلام کنند، اما تاریخ شفاهی مذاکرات بودجه‌ای در دولت‌ها و مجلس‌های مختلف نشان می‌دهد که اگرچه ملاحظه دوم وجود دارد و نقش مهمی هم در تعیین نرخ ارز بودجه دارد، اما در واقعیت، ملاحظه اول نیز بی‌تأثیر نیست.

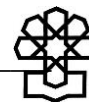
حالا به بودجه امسال نگاه کنیم. دولت متوسط نرخ ارز در بودجه امسال را نزدیک ۶ هزار تومان وارد کرده است (۴۲۰۰ برای کالاهای اساسی و نزدیک ۸۰۰۰ برای بقیه کالاها). این یعنی اینکه: با توجه به فروض دولت برای مقدار فروش نفت، نرخ ارز متوسط نزدیک ۶ هزار تومان، کار دولت و کارمندان در سال آینده را تا حدودی راه می‌اندازد. اما این رقم به هیچ وجه نشان‌دهنده رقم ارز در سال آینده نیست، چرا که آن رقم می‌تواند ۷ هزار تومان، ۱۰ هزار تومان و یا حتی بیشتر باشد.

سؤالی که مطرح می‌شود اینکه اگر مثلاً نرخ ارز بودجه، به جای نزدیک ۶ هزار تومان، ۳ هزار تومان در نظر گرفته می‌شد چه اتفاقی می‌افتد و یا ۸ هزار تومان یا ۱۲ هزار تومان؟

پاسخ این است که این موضوع، یک مسئله مخلوط سیاستی^۱ است. یعنی دولت باید بین انتخاب‌های مختلف در هر حالت سبک و سنگین کند تا ببیند کدام‌یک در نهایت به نفع اقتصاد است. مثلاً:

- ممکن است یک گزینه این باشد که نرخ ارز مفروض بودجه را چرا سه هزار تومان یا حتی هزار تومان نگیرد؟ البته که این کار ممکن است، اما دولت ناچار می‌شود از طرف دیگر برای پر کردن شکاف درآمدی ایجاد شده، استقراض کند. اگر این استقراض از بانک مرکزی باشد که تورم سنگین به وجود خواهد آورد (از جیب مردم خواهد رفت) و اگر از خود مردم باشد (با انتشار اوراق مشارکت) مجدداً بابت بازپرداخت اصل و سود اوراق در سال‌های آتی باید از جیب بودجه (در واقع جیب مردم) بردارد و همان از جیب برداشتن را نیز به نوع دیگر (مثلاً با استقراض مجدد یا افزایش قیمت خدماتی که ارائه می‌دهد و...) جبران کند.

- ممکن است یک گزینه این باشد که چرا ۱۰ هزار تومان و حتی ۱۵ هزار تومان نباشد. این طور که هم کسری مزمن بودجه‌های دولت رفع می‌شود و دولت را از استقراض از طریق انتشار اوراق قرضه



و... بی‌نیاز می‌کند و هم منابع کافی برای کارهای دیگر پیش می‌آید. پاسخ این است که اگر این افزایش نرخ ارز، از مسیر افزایش قیمت کالاهای واسطه و وارداتی به تورم و پشت‌بند آن به افزایش دستمزدها و در نتیجه افزایش مصارف دولت و... دامن بزند چه؟

به نظر می‌رسد، دولت با محاسبات خود به این نتیجه رسیده که نرخ متوسط نزدیک به ۶ هزار تومان در بودجه امسال، نرخ تعادلی هست یعنی هم برای مخارج بودجه‌ای دولت کافی است، هم سیگنال مناسبی برای بازار به‌شمار می‌رود و هم اینکه باعث افزایش مضاعف تورم بیش از این نخواهد شد. اما مهمتر از همه اینکه، این نرخ، همچنان که دیدیم، به هیچ وجه نشان‌دهنده نرخ ارز در سال آینده نیست و گمانه‌زنی‌ها در این مورد، منطقی و نیز بنا بر تجربه، صحت ندارد.

#شرکت‌های بزرگ، نظارت‌های کوچک

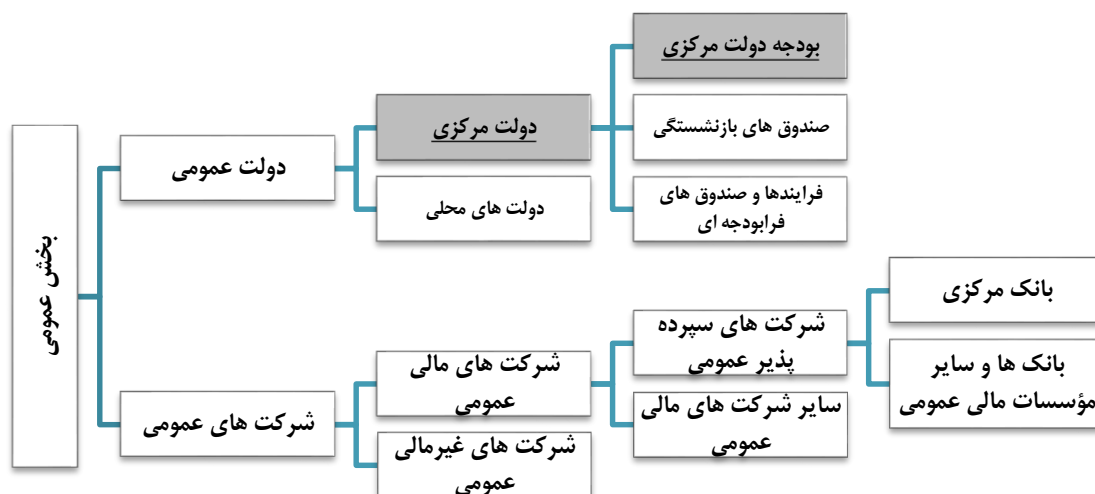
همان‌طور که در بخش‌های قبلی این گزارش گفته شد، نزدیک دوسوم بودجه، مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی است (برخی از این شرکت‌ها نام شرکت بر خود ندارند، اما ساختار شرکتی دارند و مانند شرکت‌ها اداره می‌شوند مانند سازمان هدفمندکردن یارانه‌ها) که در مجلس بررسی نمی‌شود. البته جنس این بخش از بودجه از جنس بودجه دستگاه‌ها نیست، زیرا در واقع عمدتاً دخل و خرج یک سری مغازه بزرگ دولتی هستند که با پرداخت مالیات و بخشی از سود خود به دولت مدد می‌رسانند (و بعضی هم که زیان‌ده هستند از دولت کمک‌زبان می‌گیرند) و بنابراین بودجه آنها قابل جمع بستن با بودجه دستگاه‌های دولتی نیست. اما این بحث یعنی هم‌سنخ نبودن بودجه دستگاه‌های دولت (ادارات) با بودجه مغازه‌های دولت (شرکت‌ها)، دلیل نمی‌شود که بودجه آنها نیز اساساً بررسی نشود.

مگر نه اینکه این شرکت‌ها هم متعلق به عموم مردم هستند^۱ و مگر نه اینکه بودجه‌ای که مجلس بررسی می‌کند عنوان «بودجه کل کشور» را یدک می‌کشد و نه بودجه دستگاه‌های دولتی و حتی دولت را؟ پس دلیل این عدم بررسی چیست؟

بیا بید چند قدم به عقب برگردیم و نقشه‌های هوایی بخش عمومی (هر آنچه خصوصی نیست) را بررسی کنیم. طبق استانداردهای جهانی، حیطه بخش عمومی شامل نمودار ۱ است.

۱. بنا به تعریف، سهم دولت در این شرکت‌ها، بالای ۵۰ درصد است.

نمودار ۱. حیطه بخش عمومی

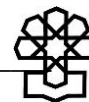


با تطبیق نمودار فوق بر بودجه کل کشور، مشخص می‌شود که فقط کادرهای رنگی شده در نمودار فوق در بررسی بودجه‌ای که عنوان بودجه کل کشور را دارد بررسی می‌شود و بقیه بخش‌ها یا اساساً در بررسی بودجه کل کشور (نه دولت) نیست (چه در زمان بررسی بودجه در دولت و چه در زمان بررسی در مجلس) و یا هست (مثل بودجه شرکت‌های دولتی) و بررسی نمی‌شود. به عنوان مثال، بودجه شرکت‌های دولتی در پیوست مربوطه به مجلس ارائه می‌شود، اما عمدتاً بررسی نمی‌شود و یا بودجه مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های آنها اساساً در «بودجه کل کشور» وجود ندارد (طبق قانون، این بخش و شرکت‌های مربوطه جزء بخش دولتی محسوب نمی‌شوند، اما براساس منطق کشورداری و به دلیل عمومی بودن آنها و به این دلیل که مردم از طریق نمایندگان خود باید در تمام امور از جمله امور عمومی کشور نظارت داشته باشند، مجلس باید در جریان بررسی بودجه کل کشور و یا در زمان مشخص دیگر، به بودجه آنها رسیدگی کند).

اما چرا بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس بررسی نمی‌شود و آثار و عواقب آن چیست؟

این مسئله دلایل متعدد دارد از جمله آنکه:

- دستگاه‌های دولتی (وزارتخانه‌ها و ذیل آنها) از نظر تشکیلاتی تابع وزیر یا بالاترین مقام اجرایی هستند، اما شرکت‌های دولتی از نظر تشکیلاتی و صورت‌های مالی تابع تصمیمات مجمع عمومی خود هستند. مجمع شرکت‌ها، بودجه مصوب خود را به سازمان برنامه و بودجه جهت تأیید ارسال می‌کنند و سازمان برنامه نیز (غالباً بدون بررسی کافی) آنها را به مجلس برای تصویب ارسال می‌کند. ارقام درآمد و هزینه این شرکت‌ها عمدتاً تابع هزینه تولید و قیمت کالاهایی است که تولید می‌کنند و چون این درآمدها و هزینه‌ها به صورت روزمره تغییر می‌کنند، لذا نمی‌توان در یک نقطه زمانی برای یک سال، ارقام درآمد



و هزینه را به صورت دقیق تعیین و تصویب کرد. لذا به صورت طبیعی، ارقام آنها دائماً در حال تغییر است و تصویب بودجه آنها مانند تصویب بودجه یک اداره دولتی معنادار نیست.

• دستگاه‌های دولتی براساس سیستم حسابداری دولتی اداره می‌شوند، اما شرکت‌های دولتی براساس حسابداری بازرگانی فعالیت می‌کنند،

• دستگاه‌های دولتی تابع قانونی به نام قانون محاسبات عمومی هستند، اما شرکت‌های دولتی تابع قانون تجارت و مقررات مالی و معاملاتی مصوب خودشان هستند (مگر آن دسته از مقرراتی که در قانون برای شرکت‌های دولتی در نظر گرفته شود و...)

• تأمین هزینه‌های دستگاه‌ها معمولاً از محل بودجه دولت است، در حالی که تأمین هزینه شرکت‌ها، به غیر از کمک‌زایی که برخی شرکت‌های زیان‌ده می‌گیرند، از محل فروش کالاها و خدمات یا اصطلاحاً کاسبی است (در حالی که دستگاه‌های دولتی عمدتاً در حوزه وظایف حاکمیتی دولت فعالیت می‌کنند، شرکت‌های دولتی بنگاه‌داری می‌کنند).

اما مهمترین دلیل عدم بررسی بودجه شرکت‌های دولتی این است که اصولاً معیارهای بررسی بودجه شرکت‌ها باید متفاوت از معیارهای دستگاه‌های دولتی مانند وزارتخانه‌ها باشد. هدف ادارات دولتی مانند آموزش و پرورش (مدارس)، بهداشت و درمان (بیمارستان‌ها) و... خدمات‌رسانی به مردم است، درحالی که هدف این شرکت‌ها یا ارائه تسهیلات عمومی (مانند آب و برق و گاز) یا تولید انواع کالاها است. بنابراین معیار خوب کارکردن آنها، حداقل بودن هزینه تولید یا برای برخی میزان سودآوری است. بنابراین برای بررسی هر شرکت باید به دلایل ایجاد آن شرکت و ملاک‌هایی مانند هزینه تولید یا میزان سود و غیره نگاه کرد. تعیین این معیارها و بررسی آنها در مدت زمان تهیه و بررسی بودجه سالیانه امکان‌پذیر نیست و اصولاً در طول سال باید چنین بررسی‌ها و نظارت‌هایی انجام شود.

حالا سؤالی که پیش می‌آید آنکه عدم بررسی بودجه این شرکت‌ها در طول سال چه مشکلات و آسیب‌هایی می‌تواند به دنبال داشته باشد. به طور خاص اینکه این شرکت‌ها یا سودده هستند و یا زیان‌ده هستند. باید مشخص شود چرا این شرکت‌ها نمی‌توانند بیش از سود فعلی، عاید بودجه دولت کنند (سود سهام دولت در این شرکت‌ها تا چه حد منطقی است) و یا اگر کمک‌زایی می‌گیرند (بعضی شرکت‌ها سال‌هاست کمک‌زایی می‌گیرند) به چه دلیل است (دلیل مدیریتی دارد؟ به دلیل فساد است؟ ادامه فعالیت شرکت ضرورتی ندارد و...).

خبر خوب اینکه پس از سال‌ها (در واقع دهه‌ها) و برای شروع کار، در جریان مطالعات و بررسی‌های مقدماتی کمیسیون برنامه و بودجه مجلس در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، از ۱۵ شرکت بزرگ (شامل شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، سازمان هدفمندکردن یارانه‌ها، توانیر، شرکت پشتیبانی امور دام کشور، بیمه سلامت، بانک مرکزی، بانک ملت، بانک مسکن و...) درخواست شد برخی اطلاعات مورد نیاز این کمیسیون را جهت بررسی به این کمیسیون ارسال

کنند و به دنبال آن برخی شرکت‌ها در این جلسات حاضر شده و اقدام به ارائه اطلاعات و بحث و بررسی در مورد کیفیت اداره این شرکت‌ها کردند. اما خبر بد اینکه، در همین جلسات نیز برخی شرکت‌ها حاضر به حضور و یا ارائه اطلاعات کافی نشدند.

به نظر می‌رسد با روند ایجاد شده و مطالبه شکل گرفته و نیز تسریع ناگزیر اقدامات معطوف به اصلاحات ساختاری در دوران کنونی، روند بررسی بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس، در سال‌های آتی شدت بیشتری پیدا خواهد کرد.

#بچه پولداری_به وقت بی پولی

در کتاب حکایات روزگاران دیرین آمده است که در گذشته‌های نه چندان دور، کاسبی نیکومرام و خوش خلق در بازار زعفران‌فروشان، حجره‌ای داشت و از محل کاسبی پرونق خود، به مال و منالی رسیده بود. آورده‌اند که حاجی نیکومرام قصه ما، پسری داشت که از دار و ندار دنیا، فقط یک هنر داشت و آن هنر هم نبود جز بهره‌مندی از کیسه حاجی.

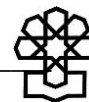
روزها به همین منوال می‌گذشت و حاجی در فکر تلاش و تدبیر برای افزایش رونق در کسب و کار خود و پسر حاجی در فکر بهره‌مندی بیشتر از اموال پدر.

تا اینکه به ناگاه، آفتی در زعفران افتاد و برداشت و فروش اندک شد و دخل صنف زعفران، اندک‌تر. اما بشنوید از حال و روز پسر حاجی، که در حالی که حاجی نیکومرام در قناعت و تلاش برای برگرداندن رونق به کار و کسب خود بود، پسرش از کیسه خالی دخل زعفران حجره پدر، در حال سفره‌داری و سیاحی با دوستان و رفقا.

القصة... مخارج پسر حاجی از دخل زعفران پیشی گرفت و سفته‌ها به دیوار و طلبکاران به صف. تا اینکه چند هفته بعد، مأموران نظمیه و عدلیه پسر حاجی را با خود بردند و حاجی از غصه پسر، ریق رحمت سر کشید و به دیار فانی شتافت.

از آن روز، قصه بچه پولدار بازی پسر حاجی، نقل هر محفلی شد که بچه پولداری به وقت بی پولی، اگر در توان نباشد و با حساب و کتاب حال و آینده نخواند، رسوایی به بار می‌آورد.

این قصه در اقتصاد مدرن نیز بارها تکرار شده است. نمونه بارز اخیر آن در اقتصاد یونان بوده است که با وجودی که درآمدهای دولت و صندوق‌های عمومی کاهش یافته بود و دخل و خرج با هم نمی‌خواند، اما مسئولان سعی کرده بودند با حساب‌سازی و کم نشان دادن کسری و همزمان ایجاد بدهی خارج از توان اقتصاد، «به طوری که با جریان درآمدهای جاری و آتی کشور همخوان نبود»، همچنان رفاه دوران گذشته را برای مردم فراهم کند با این تصور که در حال خدمت به کشور هستند. البته مردم نیز به نوبه خود مقصر بودند چرا که به دلیل بهره‌مندی از این خوان نعمت، مطالبه‌ای هم برای اصلاح وضعیت مالی



دولت نکردند تا اینکه ناکارآمدی‌ها انباشه شد و «گلوله برف کسری»، بزرگ و بزرگ‌تر شد و در نهایت بر سر اقتصاد خراب شد و اقتصادی که می‌توانست با واقع‌نمایی حساب‌های مالی و انجام اصلاحات لازم تدریجی، خود را تقویت کند، مجبور شد زیر فشار طلبکاران خارجی و تنگنای مالی، اصلاحات یک‌شبه و ریاضت سنگین را به دولت و مردمش تحمیل کند. از آن موقع یونانی‌ها و بقیه کشورهای مشابه یاد گرفتند که اولین شرط لازم برای اصلاح، واقع‌نمایی وضعیت موجود است و هیچ بهانه‌ای، که برای یونانی‌ها بهتر نشان دادن به وام‌دهندگان بین‌المللی بود، نمی‌تواند از این واقعیت مهمتر باشد. درس دوم هم این بود که وقتی جریان درآمدهای آتی نمی‌تواند پاسخگوی مخارج و استقراض فعلی باشد، تحریک اقتصاد، به مصیبت بعدیش نمی‌ارزد و باید قناعت پیشه کرد. چرا که بچه پولدار بازی به وقت بی پولی، آخر و عاقبت جالبی نخواهد داشت، چراکه رفاه تصنعی چند روزه و سختی ندادن به خود، به عقوبت و سختی یکباره ختم خواهد شد.

دولت در لایحه بودجه سال آینده پیش‌بینی کرده که حداقل 50^1 هزار میلیارد تومان از محل فروش اوراق قرضه و امثالهم، تأمین مالی (قرض) کند و در مقابل نزدیک ۳۳ هزار میلیارد تومان نیز بابت تسویه اصل و سود وام‌هایی که در سال‌های قبل انجام داده یا اوراقی که در سال‌های قبل فروخته و امسال سررسید می‌شوند، پرداخت کند^۲. این رقم یعنی چه؟ و در ارتباط با شرایط اقتصاد و بودجه چه معنی دارد؟ برای این منظور، ابتدا کمی مقدمات مربوطه را توضیح می‌دهیم و سپس از ظاهر عدد مذکور فاصله گرفته و معنای استقراض بودجه‌ای مذکور را در زمینه بزرگ‌تری مشاهده می‌کنیم.

معمولاً سرپرستان خانوار برنامه‌هایی برای اقتصاد خانواده خود دارند. مثلاً منزلی بخرند یا اگر منزل دارند به فکر منزل بزرگ‌تری هستند، ماشین بهتری داشته باشند، جای بهتری اجاره کنند و ... اما برای این کارها پول لازم است. قاعدتاً منابع این کارها باید از درآمدها تعیین شود. اما اگر درآمدها کفاف ندهد چطور؟ بخشی را می‌توان با «کار بیشتر» جبران کرد. بقیه اش را چطور؟ قرض کردن از دوست و آشنا و حتی وام بانکی. اما استقراض تا کجا؟ پاسخ متعارف این است که «تا جایی که با جریان درآمدها در آینده هم بتوانیم روزگار بگذرانیم و هم بتوانیم قرض‌های گرفته شده را پس بدهیم». این همان شرایطی است که دولت‌ها هم در تنظیم بودجه و تأمین مالی از طریق استقراض با آن مواجهند و به آن اصطلاحاً شرط «پایداری» می‌گویند. البته دولت به واسطه دولت بودن، ممکن است محدودیت کمتری در استقراض داشته باشد، اما بالاخره آن هم حدی دارد و به حدی می‌رسد که فعالیت مالی دولت مختل می‌شود و ممکن است وارد بحران شود. این حد را «آستانه پایداری» می‌گویند.

۱. به دلیل موارد ذکر شده در تبصره‌ها، رقم انتشار اوراق فراتر از سقف بودجه است.

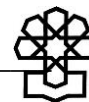
۲. مقداری از این بازپرداخت‌ها در جدول سقف دوم بودجه - یعنی مشروط به تحقق درآمدهای اضافی - آورده شده است، اما بنابر ماهیت این اوراق و پیامدهای خطرناک بدقولی در مورد بازپرداخت اوراق برای اعتبار دولت، دولت به احتمال خیلی زیاد آنها را فارغ از سقف دوم و اینکه درآمدها محقق شوند یا نه، بازپرداخت خواهد کرد.

در برنامه‌ریزی برای امور مالی زندگی روزمره **دستمان چقدر باز است** یا به عبارت دیگر چقدر فضای مالی داریم؟ اگر درآمدهایمان را با حداکثر امکان تأمین مالی از طریق قرض - تا جایی که بتوانیم با استفاده از درآمدهای آتی آنها را پس بدهیم - جمع کنیم و سپس از مخارج فعلی کم کنیم، محدوده باز بودن دست به دست می‌آید که می‌توانیم روی آن برنامه‌ریزی کنیم تا بتوانیم از طریق استقراض، مخارجمان را هم زیاد کنیم. در بودجه دولت هم همین وضعیت برقرار است و البته شاخصی دقیق برای آن تعریف شده است که به آن «**فضای مالی**» می‌گویند. فضای مالی طبق تعریف عبارت است از فاصله تأمین مالی فعلی از طریق بدهی تا سقف تأمین مالی از طریق بدهی به طوری که در تسویه آنها به مشکل نخورد (یا به عبارت ساده‌تر، **فضای مالی یعنی اینکه دولت چقدر برای تأمین مالی از طریق استقراض دستش باز است**). این فاصله را معمولاً به نسبت تولید ناخالص داخلی کشورها می‌سنجد که قابل تفسیر بهتر و البته قابل مقایسه هم باشد (تعریف ساده شده تولید ناخالص داخلی یعنی مجموع کالا و خدمات تولید شده در کشور، بدون در نظر گرفتن کالاها و خدمات واسطه‌ای استفاده شده برای تولید آنها، طی یک سال).

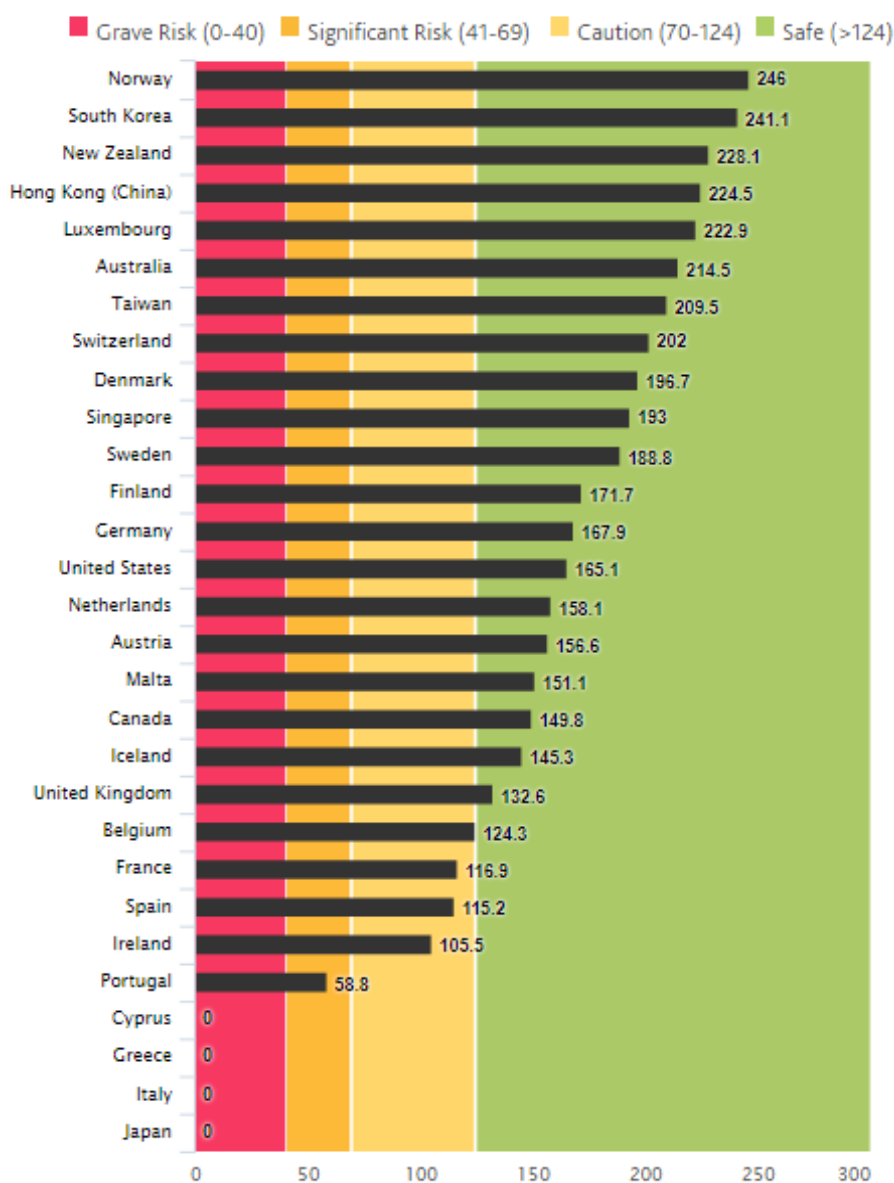
برای تعیین سقف خطرناک یا همان آستانه بدهی روش‌های مختلفی وجود دارد. مثلاً اینکه آمار و ارقام نشان می‌دهد، بیش از نیمی از موارد بحران بودجه‌ای کشورها دقیقاً زمانی اتفاق افتاده که نسبت بدهی آنها به تولید ناخالص داخلی شان به حوالی ۴۰ درصد رسیده و یا دوسوم بحران‌ها زمانی بوده که این نسبت حوالی ۶۰ درصد بوده و یا متوسط بدهی تمام کشورهایی که دچار بحران شده‌اند، حدود ۷۲ درصد بوده است. معمولاً برای اینکه معیار جهان‌شمول و راحتی برای این سقف وجود داشته باشد، سازمان‌های بین‌المللی از برآیند کارهایی که روی اعداد و ارقام می‌شود و نیز اجماع بین‌المللی، حد آستانه بدهی تعریف می‌کنند. حد آستانه نسبت بدهی به تولید برای کشورهایی مثل ایران بین ۵۰ تا ۷۰ درصد تعیین شده است. به این معنی که اگر این نسبت، ۵۰ درصد را رد کرد، باید نسبت به آن «حساس» باشیم و اگر ۷۰ را رد کرد وارد ناحیه «خطرناک» بحران‌زا شده است. ورود به ناحیه خطرناک به این معنی نیست که به‌طور خودکار وارد بحران خواهیم شد، بلکه به این معناست که احتمال بروز بحران زیاد است.^۱

فاصله نسبت بدهی از آستانه بدهی (فضای مالی) به این صورت نیز تفسیر می‌شود که اگر فاصله این دو عدد زیر ۴۰ درصد باشد، خطرناک یا وخیم است، اگر بین ۴۰ تا ۷۰ درصد باشد، ریسک قابل توجه، اگر بین ۷۰ تا ۱۲۵ باشد احتیاط‌آمیز و اگر ۱۲۵ به بالا باشد، امن به حساب می‌آید. حالا که با مفاهیم مقدماتی این موضوع آشنا شدیم، ببینیم فضای مالی در بودجه سال ۱۳۹۸ و در سال‌های گذشته و پیش‌رو چگونه است. قبل از آن نگاهی به فضای مالی برخی کشورها بیندازیم (نمودار ۲). برای فهم این نمودار نیازی به دقت در اعداد و ارقام نیست. اندازه نمودار میله‌ای افقی جلوی اسم هر کشور، میزان فضای مالی آن را نشان می‌دهد و طیف‌های رنگی سبز تا قرمز هم وضعیت فعلی کشورها از بابت نزدیکی به بحران بدهی (امن تا وخیم) است.

۱. علاوه بر بدهی به تولید ناخالص داخلی، شاخص‌های دیگری نیز برای سنجش این موضوع وجود دارد که در حوصله این گزارش نیست.



نمودار ۲. فضای مالی در بودجه کشورهای مختلف
(درصد فاصله بدهی ناخالص داخلی از حد آستانه بدهی)



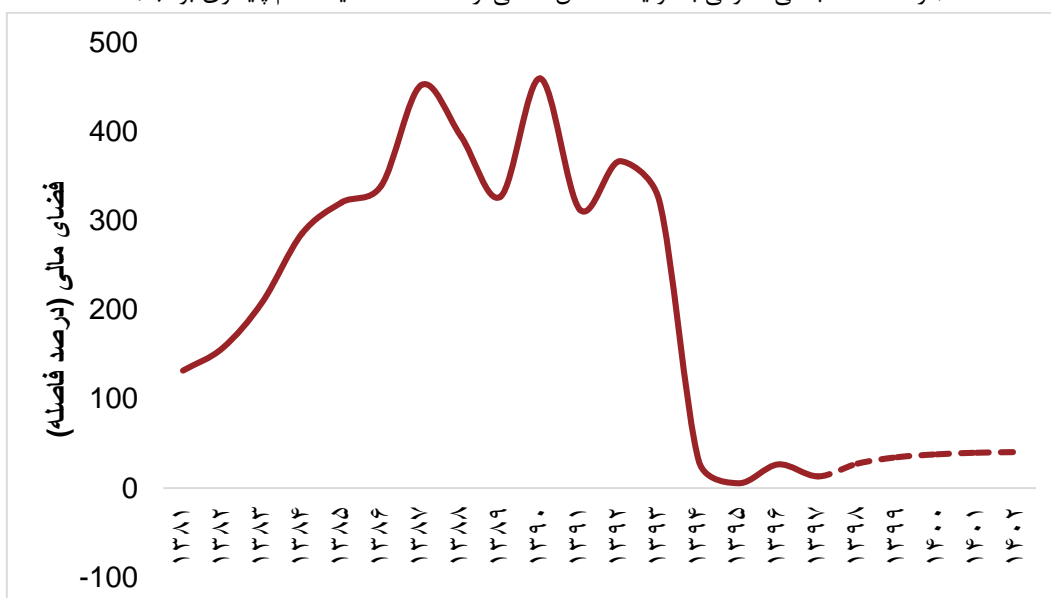
مأخذ: مودی، IMF، ۲۰۱۸.

در این نمودار می‌بینیم که برای مثال، فضای مالی در یونان، ژاپن و قبرس صفر است و عملاً به ته دیگر تأمین مالی بودجه‌ای از طریق بدهی رسیده‌اند و احتمال بروز تلاطم شدید در آنها وجود دارد. البته ژاپن به دلیل آنکه بیشتر بدهی آن نه از خارج، که از داخل کشور تأمین شده، وضع بهتری دارد. بالعکس، فضای مالی در نروژ حدود ۲۵۰ است. این بدان معنی است که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی در این کشور که الان زیر ۳۰ درصد است، تا ۲۵۰ درصد (۲/۵ برابر) وضع فعلی، تا رسیدن به حد آستانه (حدود ۸۵ تا ۱۰۰ برای این کشور) قابلیت افزایش دارد.

در نمودار ۳، فضای مالی در بودجه سال‌های اخیر، بودجه سال ۱۳۹۸ و پیش‌بینی میان‌مدت در صورت ادامه شرایط فعلی را ملاحظه می‌کنیم.

نمودار ۳. فضای مالی در بودجه ایران

(درصد فاصله بدهی عمومی به تولید ناخالص داخلی از آستانه حساسیت عدم پایداری بودجه)

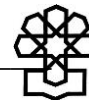


مأخذ: محاسبات تحقیق.

در نمودار فوق مشاهده می‌شود که به‌دنبال تحولات اقتصادی سال‌های گذشته و منفی شدن ترازهای بودجه و تشدید تأمین مالی از محل بدهی، از فضای مالی بودجه کاسته شده است، به‌طوری که از سال ۱۳۹۳ فضای مالی کاهش پیدا کرده، در سال ۱۳۹۴-۱۳۹۵ به حداقل خود رسیده و پس از بهبود اندک در این سال، دوباره در سال ۱۳۹۷ کاهش پیدا کرده است، به طوری که در سال ۱۳۹۸، فاصله بدهی دولت تا آستانه حساسیت ناپایداری ۲۷ درصد (ناحیه قرمز نمودار ۲) و تا آستانه خطرناک ناپایداری ۷۸ درصد (ناحیه نارنجی شکل فوق) خواهد بود.

ارزیابی ما این است که درمیان‌مدت ۴ تا ۵ ساله، فضای مالی دولت همچنان در حد فاصله بین ریسک زیاد تا خطرناک باقی خواهد ماند.

یادآوری اینکه، برنامه ششم توسعه در این باره می‌گوید، دولت موظف است شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی را در طول برنامه ششم در سطح حداکثر ۴۰ درصد حفظ کند. با وضعیت فعلی، این امر دور از دسترس است.



#افزایش حقوق ۲۰ درصد تورم ۴۰ درصد؟

• در وضعیتی که تورم متوسط سال بعد بنابر پیش‌بینی اکثر مراکز داخلی و بین‌المللی بالای ۳۰ درصد خواهد بود و تورم نقطه به نقطه نیز بالای ۴۰ درصد، دولت براساس چه منطقی افزایش حقوق را ۲۰ درصد پیشنهاد داده؟

• اصلاً چه کسی گفته خلق پول نکنیم و بین مردم توزیع نکنیم.

• می‌گویند آی اگر پول چاپ کند چه می‌شود؟ هر چه می‌شود ضررش کمتر از این است که معیشت و زندگی مردم متلاطم شود. دوم اینکه این پول چاپ کردن‌ها مشکلی ایجاد نمی‌کند و بعد از اتمام دوره گذار می‌توانیم اصلاح پولی کنیم و صفرها را برداریم!

• مسئولین درد مردم را نمی‌دانند که فکر می‌کنند افزایش حقوق ۲۰ درصدی کافی است.

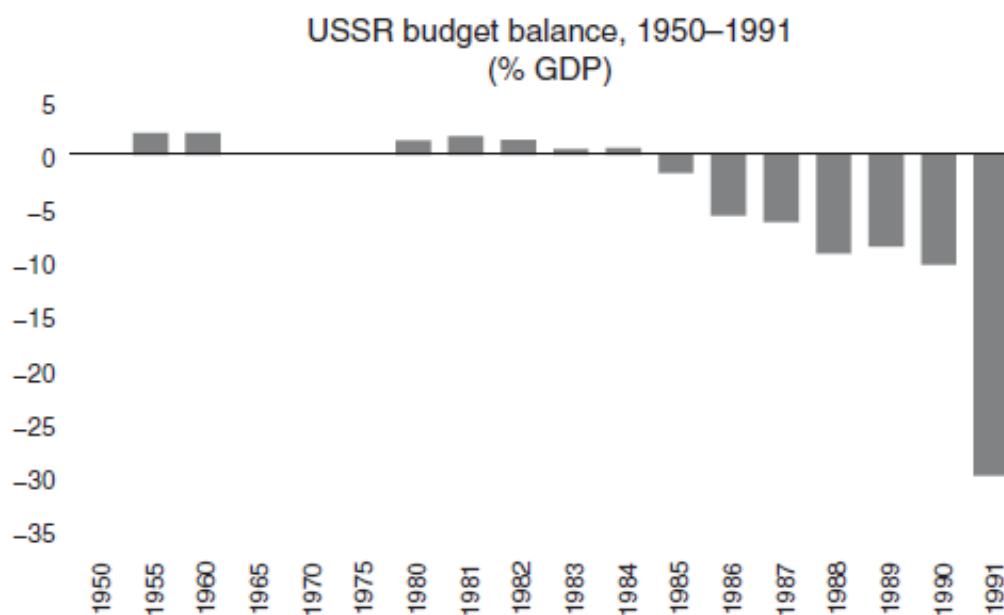
• آنها لابد حقوق ده‌ها میلیونی می‌گیرند و نفسشان از جای گرم بلند می‌شود...

عبارات فوق، تقریباً به طور مکرر از زبان برخی مردم عادی، سیاستمداران و حتی برخی اقتصاددانان به گوش می‌رسد. پاسخ این است که تجربه کشورهای مواجه با کسری بودجه (چه آشکار و چه مخفی شده) نشان داده است که هرگاه کسری بودجه دولت، پولی شود (یعنی دولت با چاپ پول آن را بپوشاند) بسته به میزان پولی شدن این کسری، تورم در پیش خواهد بود و همزمان با گذاشتن پول در جیب مردم، از آن جیب دیگر، مقدار بیشتری برداشته می‌شود (به این پدیده مالیات تورمی می‌گویند یعنی دولت‌ها با ایجاد تورم، یک جیب مردم را خالی می‌کنند تا جیب دیگر آنها را پرکنند). در واقع راه بهتر آن است که جهت مطالبات و نیز همراهی عمومی با مدیران بخش عمومی به این سمت باشد که دولت به جای افزایش شدید هزینه‌ها و پر کردن چاه کسری ایجاد شده با اسکناس یا استقراض بیش از حد، هزینه‌ها و درآمدها را تا حد امکان متعادل کند، یعنی در طرف هزینه‌ها، اول هزینه‌های غیرضروری را بکاهد و از پرداختی به درآمدهای بالاتر بکاهد یا رشد آنها را کاهش دهد و همزمان درآمدها را افزایش دهد، مثلاً اگر معافیت یا فرار مالیاتی در اصناف گوناگون وجود دارد، آنها را افزایش دهد و یا افزایش دستمزدها را برای افراد دارای دستمزد پایین بیشتر اعمال و برای درآمدهای بالاتر کمتر اعمال کند و... تا حد امکان به فکر چاپ پول نیفتد. می‌پرسید اگر چاپ کند چه اتفاقی خواهد افتاد که چنین تقوای پولی و مالی و عاقبت‌اندیشی همگانی و درک متقابل دولت و ملت لازم است؟ تجربه روسیه و ونزوئلا پیش چشم ماست.

معلم تاریخ می‌گوید که با افزایش کسری بودجه در اتحاد جماهیر شوروی (نمودار ۴)، دولت تحت مدیریت گورباچوف تقریباً آسان‌ترین راه را انتخاب کرد و به شدت به چاپ پول اقدام کرد (نمودار ۵). همزمان برای جلوگیری از تأثیر این اقدام بر قیمت کالاها و انجام آنچه که مخفی کردن و یا سرکوب

تورم نامیده شده است^۱، بر روی قیمت خرده‌فروشی کالاها یارانه سنگین پرداخت کرد و در نتیجه کسری بودجه تشدید و چاپ پول مضاعف شد. اقدامی که در کنار عوامل متعدد دیگر، مانند تحریف آمارهای مالی توسط گوسپلن^۲، این نظام را با قدمت نزدیک به یک قرن در کنار عوامل دیگر، ناگهان در سال ۱۹۹۱ ساقط کرد:

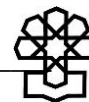
نمودار ۴. افزایش کسری بودجه در اتحاد جماهیر شوروی



Source: Miller, C., 2016. The struggle to save the Soviet economy, p. 148.

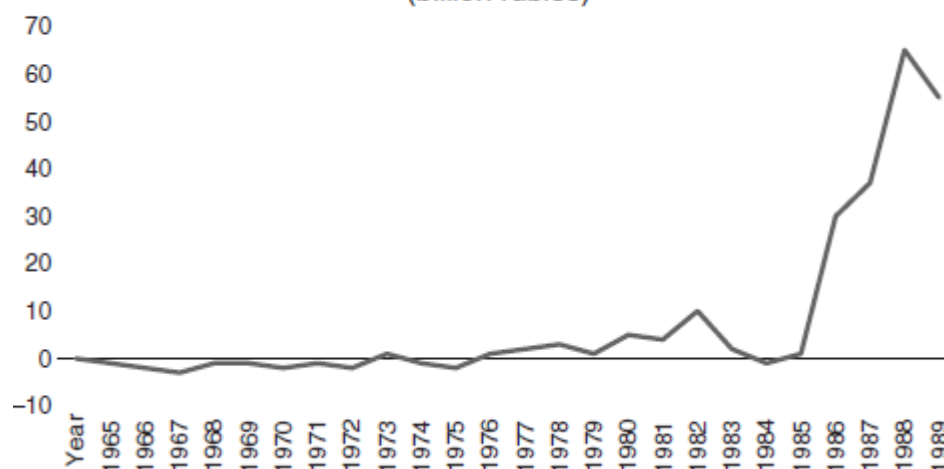
1. Kim, B. Y., 2002. Causes of repressed inflation in the Soviet consumer market, 1965–1989: retail price subsidies, the siphoning effect, and the budget deficit. *The Economic History Review*, 55(1), pp.105-127.

2. Gosplan: The State Planning Committee



نمودار ۵. چاپ پول برای پوشش کسری بودجه در اتحاد جماهیر شوروی

Budget deficit financed by printing money, 1965–1989
(billion rubles)

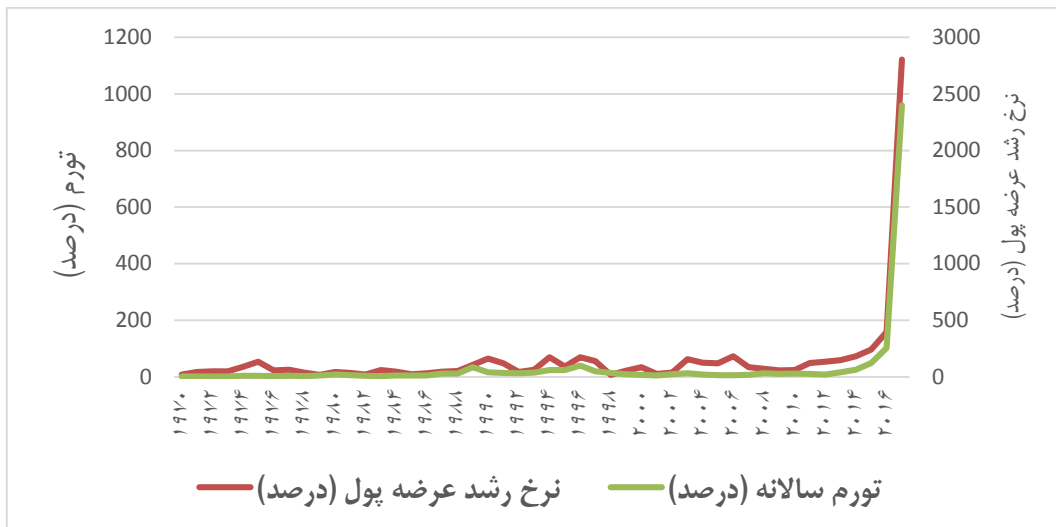


مأخذ: همان، ص ۱۵۳.

تجربه ونزوئلا هم در این زمینه قابل توجه است. نگاهی به آمار و ارقام متغیرهای اقتصادی نشان می‌دهد، چاپ پول، مهمترین نقش را در دامن زدن به تورم و کاستن از قدرت خرید مردم داشته است (نمودار ۶). دولت به هوای حمایت از مردم در مقابل تورم و افزایش پرداختی‌ها، پول بیشتری چاپ کرد اما تورمی که به دنبال آن تشدید شد، مردم را به شکل نامناسبی در نهایت فقیرتر کرد. در این کشور، پول مانند یخی است که از لحظه‌ای که در دست گرفته می‌شود، شروع به آب شدن می‌کند.^۱ حتی اخیراً در سال ۲۰۱۸ این کشور با حذف چند صفر از واحد پولی خود تلاش کرد در راستای آرام کردن فضا قدم بردارد که توفیق حاصل نشد و قیمت کالاها تقریباً هر پنج تا هفت روز، دو برابر می‌شود.

1. <https://twitter.com/yahoofinance/status/1076190570509451266>

نمودار ۶. همراهی تورم و عرضه پول در ونزوئلا



مأخذ: بانک جهانی (رقم تورم و عرضه پول بعد از ۲۰۱۶ وجود ندارد و آمارهای برآورد شده به چندین برابر مقدار نشان داده شده در نمودار رسیده است).

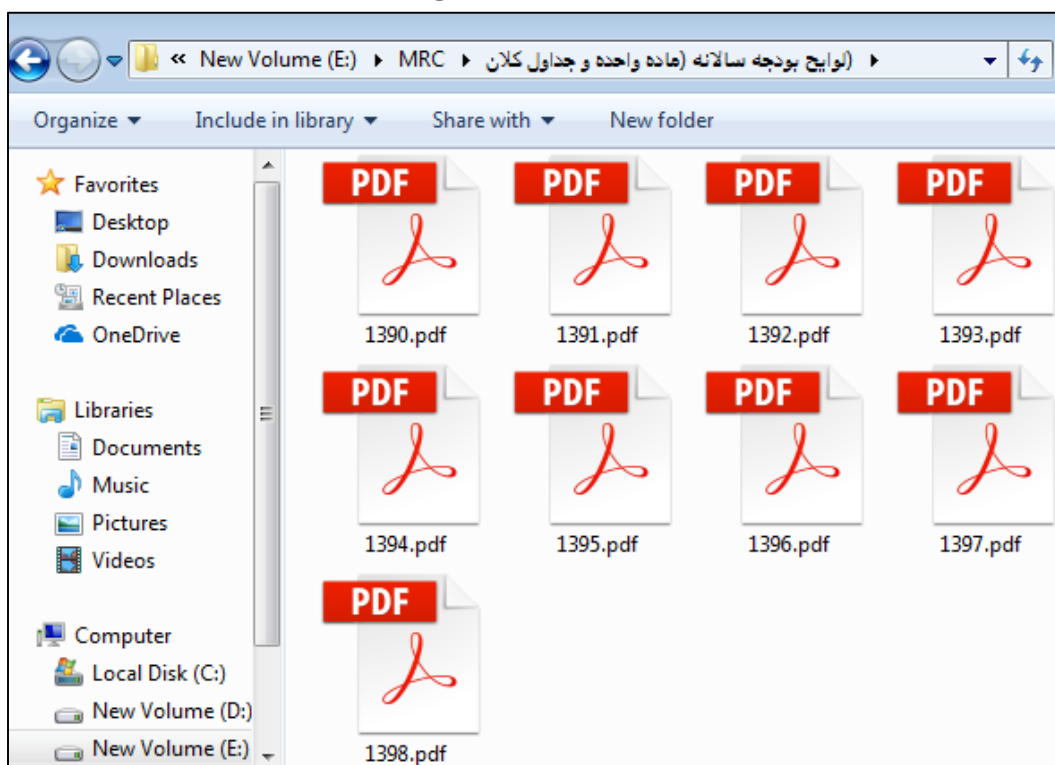
نتیجه آنکه دفعه بعد که یک سیاستمدار یا فرد دیگری در تاکسی توصیه به افزایش چاپ پول و توزیع آن در بودجه برای افزایش هزینه‌ها می‌کند، حواسمان باشد که این راه به کجا می‌رسد و راه درست همانگونه که اشاره شد، کدام است.

#تحریم و بودجه

تصور کنید جداول لوایح سال‌های اخیر را با حذف نام سال و حذف رقم ناشی از صادرات نفت جلوی شما گذاشته‌اند و شما باید بتوانید با مرور تبصره‌ها و جداول بودجه، حدس بزنید کدام لایحه برای کدام سال است یا به طور مشخص، لایحه سالی که تحریم شده‌ایم، کدام لایحه است.



تصویر ۳. تفاوت لایحه بودجه ۱۳۹۸ با لوایح سایر سال‌ها چیست؟



تصویر: طرح تزئینی.

ارزیابی ما این است که تفاوت چندانی میان این لایحه با لوایح دیگر، به غیر از افزایش ارقام متناسب با تورم وجود ندارد و احتمالاً بدون توجه به بزرگ شدن تورمی ارقام، به سختی بتوان لایحه بودجه سال تحریمی ۱۳۹۸ را از لوایح سال‌های دیگر تشخیص داد.

در لایحه بودجه ۱۳۹۸ بودجه در دو سقف تنظیم شده است و احکامی پیشنهاد شده است که در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند رشد برخی از هزینه‌های دولت را محدود کند (تبصره «۲۱»). شما ارزیابی کنید، آیا این لایحه نشان‌دهنده واقعیات بزرگی است که اقتصاد با آن روبه‌روست؟ درباره دلایل این مسئله فکر کنید.

(راهنمایی: اگر فکر می‌کنید ضعف بودجه‌نویس عامل اصلی بوده، در اشتباه هستید. پس دلیل چه می‌تواند باشد؟^۱)

#مالیات_زیاد؟

از ثمرات رشد اقتصادی کشور باید تمام اقشار به تناسب بهره بگیرند. این مفهوم را اصطلاحاً «رشد فراگیر» می‌گویند. یکی از مهمترین ابزارهای فراگیر کردن رشد، مالیات‌ستانی درست و منصفانه است.

۱. پاسخ این مسئله و مسائل دیگر نزدیک به این مسئله که تاکنون طرح شده است، در آخرین بخش گزارش خواهد آمد.

به بیان ساده مالیات، بدهی عموم مردم به دولت بابت آموزشی که دریافت می‌کنند، بهداشتی که برقرار است، امنیتی که در آن زندگی می‌کنند و... اصولاً خدمات عمومی است که استفاده می‌کنند. طبعاً بخشی از مالیات هم صرف نیازمندان جامعه می‌شود و به قول معروف، مالیات، حق فقرا در اموال پردرآمدها و ثروتمندان است. هرچه قدر سیستم مالیاتی در اخذ مالیات از ثروتمندان و کسانی که باید مالیات بدهند، ناتوان باشد، فرار مالیاتی به دلیل ضعف اطلاعاتی سیستم مالیاتی یا قوانین سهل‌گیر زیاد باشد، به همان اندازه از توان دولت برای ارائه امنیت، آموزش، بهداشت و حمایت از سفره نیازمندان کاسته می‌شود (در سؤال تصویر ۴ تأمل کنید). بنابراین، چه از نظر ادبیات اقتصادی و چه منطقی اخلاقی و دینی، مالیات‌ستانی مناسب، از معیارهای سنجش کیفیت حکمرانی یک کشور است.

تصویر ۴. ظروف مرتبطه در اقتصاد (معافیت‌های نامناسب و فرار مالیاتی چه ارتباطی با این تصویر ممکن است داشته باشد؟ الزام نصب صندوق فروش الکترونیکی چطور؟)

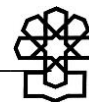


مأخذ: تصویرنگاری.

یک نظام مالیاتی متناسب با معیارهای رشد فراگیر، دارای مشخصاتی است که مهمترین آنها عبارتند

از:

- پوشش جامع و فراگیر داشته باشد، یعنی تمام فعالیت‌های اقتصادی کشور، چه دولتی، نیمه‌دولتی، یک‌چهارم دولتی یا حکومتی و چه خصوصی را دربر بگیرد. رادار مالیاتی حاکمیت نباید ناقص باشد. این جامعیت به واسطه قوانین مناسب و سیستم اطلاعات مالی یکپارچه و توانمند حاصل می‌شود.



• **پایه‌های مالیاتی گسترده و نرخ مالیاتی اندک باشد.** پایه مالیاتی یعنی هرگونه درآمد، فعالیت یا مالی که به آن مالیات تعلق می‌گیرد و نرخ مالیاتی یعنی درصدی از عایدی این فعالیت‌ها یا مال که به عنوان مالیات اخذ می‌شود. مثلاً معامله در بازارهای مالی یک پایه مالیاتی است که بر آن مالیات باید تعلق گیرد و درصدی از عایدات این فعالیت که اخذ می‌شود، نرخ مالیاتی است. حالا فرض کنید بدون هیچ دلیل قابل توجهی، نوع خاصی از مالیات در یک کشور گرفته نشود. نتیجه آن چه خواهد بود؟

• **شیوه اخذ مالیات حتی‌الامکان پیشرو یا صعودی^۱ باشد.** این بحث یعنی اینکه اینطور نباشد که مثلاً به طور یکسان، ۱۰ درصد بابت یک موضوع یا پایه خاص مالیاتی از درآمدهای اقشار مختلف، اخذ شود. خلاف این نوع شیوه مالیات‌ستانی را اصطلاحاً مالیات نزولی^۲ یا ارتجاعی می‌گویند. مثلاً هرگاه یک نوع مالیات، به نسبت، سهم بیشتری از درآمد افراد کم‌درآمد را در مقایسه با افراد پردرآمد جذب کند نزولی است، زیرا در حقیقت افراد پردرآمد توانسته‌اند به نسبت درآمد خود مالیات کمتری بپردازند، البته تصاعدی بودن مالیات باید متعادل هم باشد یعنی به گونه‌ای نباشد که انگیزه فعالیت اقتصادی را کاهش دهد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، پیش‌بینی شده است که نزدیک ۳۸ درصد منابع عمومی دولت از محل درآمدهای مالیاتی تأمین شود که بیش از ۱۵۳ هزار میلیارد تومان است. مالیات‌ها در یک تقسیم‌بندی کلی به دو دسته مالیات‌های مستقیم (مانند مالیات بر شرکت‌ها، مالیات حقوق و دستمزد، مالیات بر نقل و انتقال ملک و...) و مالیات‌های غیرمستقیم (مانند مالیات از واردات، مالیات ارزش‌افزوده و...) تقسیم می‌شوند. مالیات‌های مستقیم به این دلیل مستقیم خوانده می‌شوند که هدف مالیات، همان فرد یا شرکتی است که مالیات می‌پردازد، اما در مالیات‌های غیرمستقیم، پرداخت‌کننده مالیات، هدف مالیات نیست، بلکه واسطه دریافت مالیات از هدف دیگری است. مثلاً در مالیات ارزش‌افزوده یا مالیات بر واردات خودرو، هدف مالیاتی، مصرف‌کننده نهایی کالا یا خودرو است، اما مالیات از واردکننده یا فروشنده اخذ می‌شود و مالیات‌دهنده، معمولاً مالیات را به مصرف‌کننده منتقل می‌کند (مثلاً روی قیمت خودرو می‌کشد). براساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مقرر شده است که حدود ۴۳ درصد کل مالیات‌ها (حدود ۶۶ هزار میلیارد تومان) از طریق مالیات‌های مستقیم و ۵۷ درصد مابقی آن (حدود ۸۸ هزار میلیارد تومان) از محل مالیات‌های غیرمستقیم جمع‌آوری شود.

از میان مالیات‌های مستقیم، مالیات بر شرکت‌ها نزدیک ۳۷ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که حدود ۲۴ درصد کل درآمدهای مالیاتی منابع عمومی بودجه است. مالیات شرکت‌ها نسبت به قانون سال ۱۳۹۷، نزدیک به ۴ هزار میلیارد تومان کاهش پیدا کرده است و با احتساب تورم، این کاهش قابل توجه است. شرکت‌ها قرار است در سال ۱۳۹۸ به این شرح مالیات بدهند:

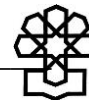
1. Progressive
2. Regressive

- شرکت‌های غیردولتی: ۲۴ هزار میلیارد تومان
- شرکت‌ها و مؤسسات دولتی: ۱۲ هزار میلیارد تومان
- سازمان‌های اداره‌کننده نهادها و بنیادها: ۱۶ میلیارد تومان (شرکت‌های مربوط به نهادها و بنیادها به‌عنوان شخصیت حقوقی مستقل خودشان جداگانه مالیات می‌دهند).
- در سال ۱۳۹۸ مالیات بر درآمد افراد و مشاغل، حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که ۱۶ درصد از کل درآمدهای مالیاتی عمومی را شامل می‌شود. ترکیب این نوع مالیات به شرح زیر است:
- کارمندان دولت: ۷ هزار میلیارد تومان
- کارکنان بخش خصوصی: ۶ هزار میلیارد تومان
- اصناف و مشاغل: ۱۰ هزار میلیارد تومان
- مستغلات: ۱/۵ هزار میلیارد تومان

از میان مالیات‌های مستقیم، مالیات بر ثروت آخرین قلم این دسته از مالیات‌ها به شمار می‌رود که حدود ۴ هزار میلیارد تومان است. این رقم کمتر از ۳ درصد درآمدهای مالیاتی عمومی و حدود ۱۶ درصد از تولید ناخالص داخلی سال آتی خواهد بود! از مالیات بر ثروت به‌عنوان یکی از عوامل مهم متعادل‌کننده درآمد یاد می‌شود. به نظر شما این مقدار، به نسبت تولید ناخالص داخلی کشورمان و نیز درصدی که این نوع مالیات از درآمدهای مالیاتی تشکیل می‌دهد، برای کشورمان کافی است؟ (از گوگل بپرسید)

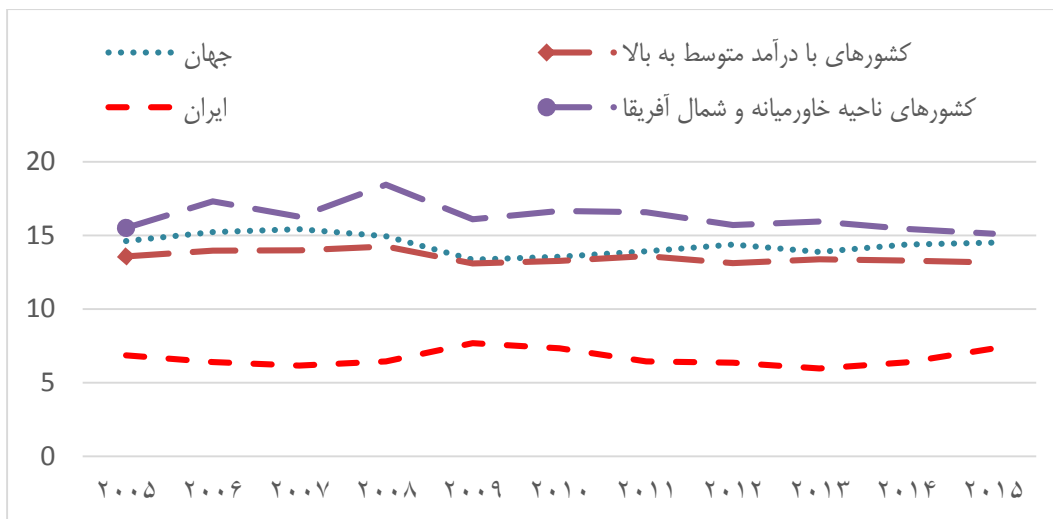
از دیگر مالیات‌های قابل توجه مردم و کسبه در بودجه، مالیات بر ارزش افزوده است. در لایحه بودجه امسال، پیش‌بینی شده است که نرخ مالیات بر ارزش افزوده تغییری نکند و همان ۹ درصد سال پیش باشد. از این ۹ درصد، ۱ درصد خرج هزینه‌های بهداشت و درمان می‌شود و ۳ درصد آن تحت عوارض ارزش افزوده صرف هزینه‌های شهرداری‌های شهرها و روستاهای محل فعالیت فعالان اقتصادی می‌شود و باقی (۵ درصد) سهم منابع عمومی دولت است. پیش‌بینی دولت این است که این نوع مالیات (بدون در نظر گرفتن سهم شهرداری‌ها) در مجموع حدود ۴۸ هزار میلیارد تومان عاید بودجه کشور خواهد کرد که نزدیک به ۱۰ هزار میلیارد تومان آن برای بخش سلامت است.

به‌طور کلی و از بابت تحقق مالیات‌های پیش‌بینی شده می‌توان گفت که در سال ۱۳۹۸ معادل ۱۵۳ هزار میلیارد تومان به‌عنوان درآمدهای مالیاتی عمومی مقرر شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی عمومی قانون بودجه سال ۱۳۹۷ که حدود ۱۴۲ هزار میلیارد تومان بود، حدود ۸ درصد رشد داشته است. اگر نرخ تورم امسال و سال آینده را حداقل ۳۰ درصد در نظر بگیریم، این یعنی اینکه مالیات به قیمت ثابت (تورم در رفته) تا ۲۰ درصد کاهش پیدا کرده که قابل توجه محسوب می‌شود احتمالاً این کاهش به دلیل توجه دولت به وضعیت اقتصاد و با ملاحظه کمک به وضعیت آن است.



بر فرض که تمام درآمد مالیاتی سال بعد محقق شود، سؤال این است که آیا ما به طور کل، صرفنظر از موارد خاصی که ممکن است مالیات بیش از حد بدهند، مالیات زیاد می‌دهیم؟ مقدار مالیات‌ستانی در ایران را نسبت به متوسط جهان و کشورهای منطقه در نمودار ۷ ملاحظه کنید.

نمودار ۷. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران و در کشورهای دیگر



مأخذ: بانک جهانی.

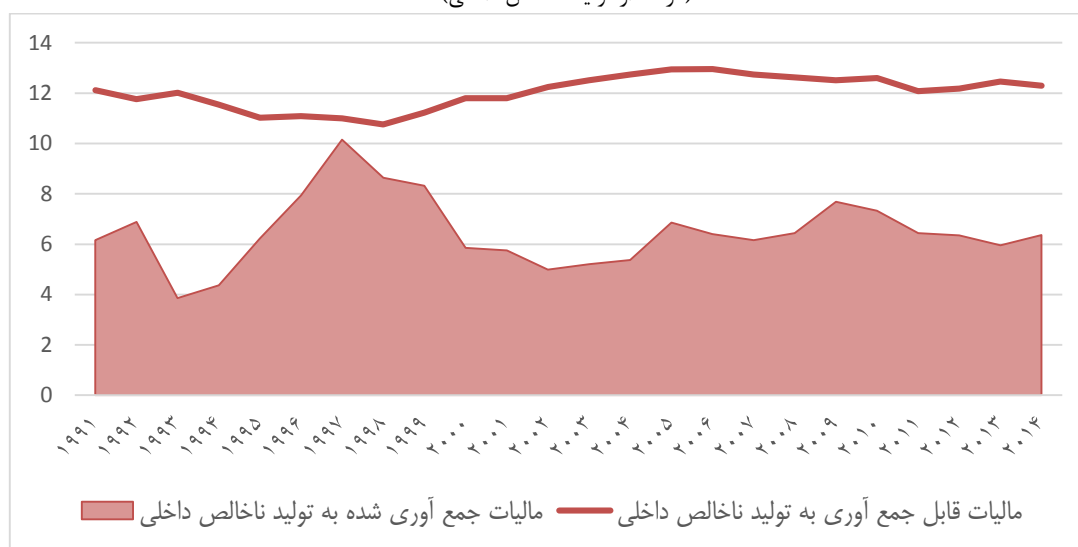
دقت در نمودار فوق نشان می‌دهد که اقتصاد ایران در مقایسه با تولید ناخالص داخلی خود، مالیات چندانی جمع‌آوری نمی‌کند و این مسئله اختصاص به سال‌های اخیر و یا رونق و رکود حاکم بر اقتصاد ندارد.

نتایج بررسی‌ها در مورد پتانسیل مالیاتی هم جالب توجه است. بررسی ما نشان می‌دهد، اقتصاد ایران تقریباً نیمی از پتانسیل مالیاتی خود را استفاده نمی‌کند (نمودار ۸ را ببینید). به عبارت دقیق‌تر، طی بیش از دو دهه، متوسط تلاش مالیاتی (به معنای نسبت مالیات جمع‌آوری شده به میزان قابل جمع‌آوری)^۱ بین ۵۰ تا ۶۰ درصد بوده است. این موضوع دلایل بسیاری دارد از جمله آنکه مثلاً برخی بخش‌ها (مثلاً کشاورزی) یا برخی از مؤسسات و سازمان‌ها یا برخی اقشار (مثلاً هنرمندان سینما یا خوانندگانی که کنسرت برگزار می‌کنند و...) یا مناطق (مثلاً مناطق آزاد) معاف از تمام یا برخی انواع مالیات هستند، عده‌ای از فعالان اقتصادی حق مردم را نمی‌دهند (فرار مالیاتی وجود دارد)، سیستم‌های اطلاعاتی کافی برای مالیات‌ستانی وجود ندارد و اینکه تنوع پایه‌های مالی متعارف در اقتصاد ایران کافی نیست و برخی مالیات‌ها که می‌تواند گرفته شود، اخذ نمی‌شود. سعی کنید در برخی از این معافیت‌های مالیاتی تأمل کنید و ببینید ادامه معافیت آنها منطقی است یا نه؟

۱. و نه به معنای نسبت تحقق به پیش‌بینی تحقق.

نمودار ۸. پتانسیل مالیات‌ستانی در مقایسه با مالیات محقق شده در ایران

(درصد از تولید ناخالص داخلی)



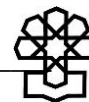
مأخذ: محاسبات تحقیق.

#پایان_عمر_عمرانی؟

اصولاً سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای نگهداری و توسعه ظرفیت‌های اقتصادی انجام می‌شوند. به دلیل نبود قواعد مالی مناسب بودجه‌ای مرتبط با چرخه‌های اقتصادی (که مانع افت بودجه عمرانی به دلیل بالا و پایین شدن‌های نفت شود) و نیز، نبود نگاه میان‌مدت در تنظیم بودجه کشور (یعنی نگاه فقط به سال بودجه‌ای نباشد)، این قسمت از بودجه، معمولاً ارتباط مستقیمی با نوسان نفت پیدا کرده، به طوری که در سال‌های کمبود درآمد نفتی ناشی از کاهش قیمت نفت یا تحریم، این بخش نیز نحیف می‌شود و بخش اعظم بودجه به گذران امور (جاری یا همان هزینه‌های جاری) می‌گذرد و عمر عمران با استفاده از پول نفت عملاً به سر می‌آید.

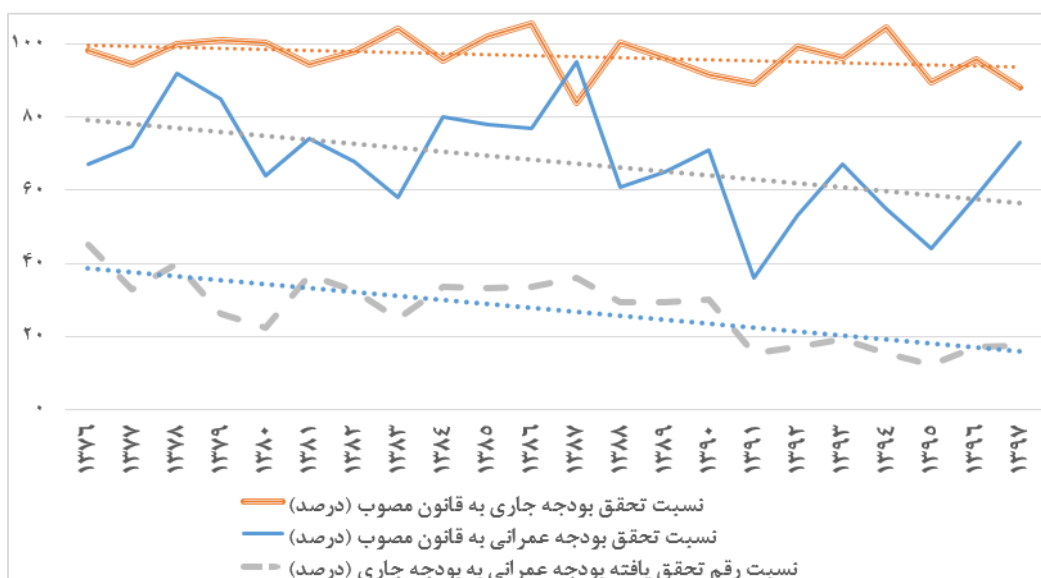
اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های عمرانی (موسوم به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۶۲ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که در مقایسه با رقم قانون سال ۱۳۹۷ (۶۲ هزار میلیارد تومان) تغییری نکرده است. (با توجه به تورم، این به معنی کاهش بودجه عمرانی است). البته با توجه به میزان تحقق واقعی ارقام بودجه عمرانی در سالیان گذشته، حتی در صورت افزایش این عدد نیز، نمی‌توان در مورد آن تفسیر درستی داشت.

اعداد و ارقام تحقق بودجه‌های عمرانی در سالیان گذشته به‌خوبی نشان می‌دهد که برخلاف بودجه‌های جاری که دولت‌ها مجبور بودند بپردازند (در برخی سال‌ها حتی بیش از ۱۰۰ درصد!)، بودجه‌های عمرانی معمولاً با نوسان و کمتر از عدد مشخص شده در قانون محقق شده‌اند (نمودار ۹). متوسط رقم تحقق برای بیست سال گذشته برای بودجه‌های عمرانی حدود ۶۷ درصد و برای بودجه‌های جاری حدود ۹۷ درصد



بوده است. خط چین‌های نازک، خط روند است که نشان می‌دهد، میزان تحقق بودجه عمرانی روند نزولی داشته است. همچنین، نسبت رقم تحقق یافته بودجه عمرانی به جاری نیز از حدود ۴۰ درصد در سال ۱۳۷۶ به حدود ۱۷ درصد در سال ۱۳۹۷ رسیده است.

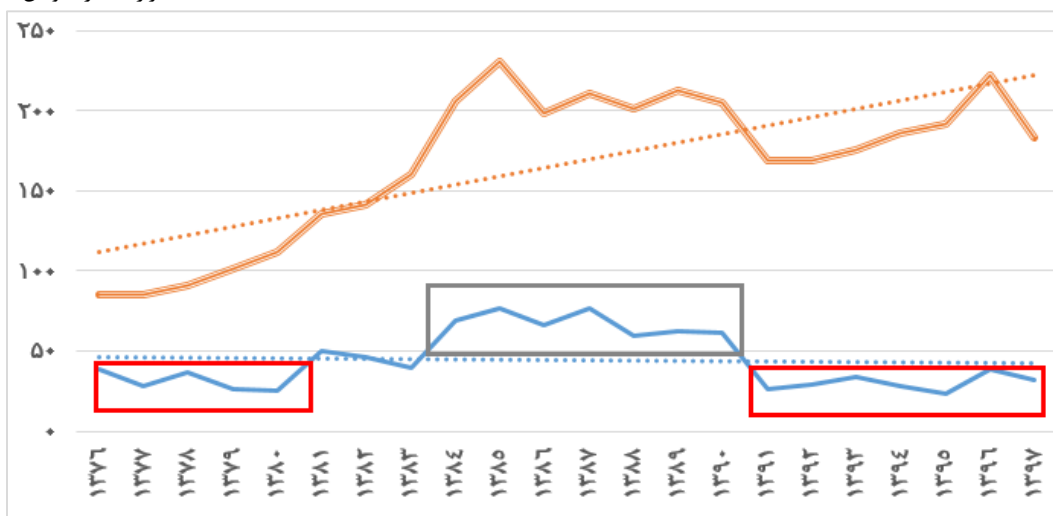
نمودار ۹. میزان تحقق بودجه‌های جاری و عمرانی در سالیان گذشته (درصد)



نمودار ۱۰ رقم تحقق یافته بودجه هزینه‌های جاری و عمرانی به قیمت ثابت (تورم در رفته) طی ۲۰ سال گذشته را نشان می‌دهد. خطوط روند نیز با نقطه چین مشخص شده است. در این نمودار تأمل کنید و تلاش کنید آن را تفسیر کنید.

نمودار ۱۰. اعتبارات اختصاص داده شده به بودجه جاری و عمرانی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵

(هزار میلیارد تومان)



نمودار فوق نشان می‌دهد که در دو دوره کاهش درآمد نفتی (کادر قرمز اول و دوم) که به ترتیب به دلیل کاهش قیمت نفت و تحریم اتفاق افتاده است، بودجه عمرانی نیز زیر خط روند قرار گرفته است. همچنین در دوران رونق نفتی که با کادر وسط خاکستری نشان داده شده است، بودجه عمرانی بالای خط روند قرار دارد. نمودار فوق به طور واضح نشان می‌دهد که عمران و آبادانی بودجه‌ای، درگیر نفت و چرخه‌های نفتی است. هر وقت نفت بوده، طرح‌های عمرانی را هم با خودش آورده و هر وقت نبوده، بودجه عمرانی هم از رمق افتاده است. (پس هنر سیاستگذار کجا رفته؟)

همچنین، دقت در نوسان بودجه جاری نشان می‌دهد که این بودجه در ۲۰ سال اخیر مدام به قیمت ثابت در حال افزایش بوده است. شیب این افزایش در دوران پردرآمدی و خوش‌نشینی دهه ۱۳۸۰، بیشتر بوده و در طول این دهه، هزینه‌های جاری به قیمت ثابت تقریباً دو برابر شده است. فکر می‌کنید دلیل این کار چه بوده است و دولت‌ها و مجالس در این دوران دقیقاً به چه کاری مشغول بوده‌اند؟

نکته قابل توجه دیگر اینکه، ظرفیت منابع بودجه‌ای اختصاص یافته به طرح‌های عمرانی پس از سال ۱۳۹۰ افت کرده و از آن موقع تاکنون تقریباً ثابت بوده است. در کیفیت اختصاص همین رقم نیز بحث‌هایی هست که در حوصله این گزارش نیست.

در هر حال، حالا که آفتاب عمر بودجه عمرانی لب بام است به نظر شما چه می‌توان کرد؟ آیا به نظر شما در کشورهای دیگر، تمام جاده‌ها، پل‌ها، تونل‌ها، فرودگاه‌ها و راه‌آهن را دولت ساخته است؟ مشارکت عمومی - خصوصی (Public-Private Partnership) را در گوگل جستجو کنید.

#از این_ستون_به_اون_ستون

هرچه قدر منزل شما بدون سقف، سروسامان دارد، بودجه هم بدون سقف منابع و درآمدها، سر و شکل واقعی دارد. در بودجه امسال، در موارد متعدد، به جای برخی درآمدها یا منابع، عدد ۱ گذاشته شده است! عدد ۱ یعنی اینکه نمی‌دانیم یا مطمئن نیستیم چه قدر، یا اینکه عددی در ذهن داریم اما نمی‌خواهیم بنویسیم و در جریان اجرای بودجه مشخص خواهد شد. به این ترتیب، سقف منابع درآمدی بودجه کاملاً مغشوش است. این تکنیک جالب در بودجه‌نویسی که اختصاص به ایران دارد، از چندین سال پیش در بودجه تعبیه شده و امسال به اوج خود رسیده است.

مهمترین اهای لایحه سال آینده، در تصویر ۵ و ۶ قابل مشاهده است که شامل میزان برداشت از صندوق توسعه، میزان استقراض و میزان منابع واریزی بودجه از محل مازاد صادرات نفت و گاز است. عدد ۱ گذاشتن در بودجه، خلاف صریح اصول بودجه نویسی و مصداق بارز این نگاه در مدیریت دخل و خرج است که از این ستون به آن ستون فرج است و باعث می‌شود، مخارج معادل آنها نیز مغشوش شده و جلوی آنها نیز (مثلاً بابت تسویه بدهی دولت به بانک‌ها و...) هم ۱ گذاشته شود.



تصویر ۵. برخی مقادیر منابع نامشخص در بودجه

۲,۰۰۰,۰۰۰	منابع حاصل از وصول تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی در باتکهای دولتی	۳۱۰۶۰۶
۱	بند هفتم: منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۳۱۰۷۰۰
۱	منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۳۱۰۷۰۵
۴,۰۰۰,۰۰۰	بند هشتم: منابع حاصل از سایر واگذاری ها	۳۱۰۸۰۰
۴,۰۰۰,۰۰۰	واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک ها و بیمه ها	۳۱۰۸۰۱
۱	بند نهم: انتشار اوراق صکوک اجاره به منظور تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی	۳۱۰۹۰۰
۱	تسویه بدهی های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی (خصوصی و تعاونی) و نهادهای عمومی غیردولتی و ... از طریق تهاتر بدهی اشخاص یادشده به بانک ها (جمعی - خرجی)	۳۱۰۹۰۱

۴۰,۰۰۰	۰	۰	۰	درآمد حاصل از عوارض نهادهای تنظیم گر بخشی
۰	۱	۱	۱	منابع حاصل از انتقال درآمدهای اختصاصی
۲,۵۴۰,۰۰۰	۱,۴۸۰,۳۸۲,۰۰۱	۳,۰۰۰	۱,۴۸۰,۳۷۹,۰۰۱	قسمت دوم: منابع حاصل از واگذاری دارائی های سرمایه ای
۲,۵۴۰,۰۰۰	۱,۴۸۰,۳۸۲,۰۰۱	۳,۰۰۰	۱,۴۸۰,۳۷۹,۰۰۱	بخش اول: واگذاری دارائی های سرمایه ای
۰	۱,۴۲۵,۳۸۲,۰۰۱	۰	۱,۴۲۵,۳۸۲,۰۰۱	بند اول: منابع حاصل از نفت و فرآورده های نفتی
۰	۱,۳۷۰,۳۶۲,۰۰۰	۰	۱,۳۷۰,۳۶۲,۰۰۰	منابع حاصل از ارزش صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز
۰	۵۵,۰۲۰,۰۰۰	۰	۵۵,۰۲۰,۰۰۰	سه درصد فروش نفت خام و میعانات گازی برای مناطق نفت خیز، گازخیز و کمتر توسعه یافته کشور
۰	۱	۱	۱	مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و خالص صادرات گاز

۳۰,۰۰۰	۰	۳۰,۰۰۰	سازمان امور عشایری - فروش فروشگاه ها، جایگاه های سوخت سنگواره ای (قسلی)، انبارهای ذخیره علوفه و کالا
۱	۰	۱	درآمد حاصل از مازاد فروش اموال و دارایی های منقول و غیر منقول دستگاه های اجرایی
۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۵,۰۰۰,۰۰۰	منابع حاصل از فروش دارایی های وزارت راه و شهرسازی برای تأمین سرمایه اولیه صندوق توسعه حمل و نقل
۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	منابع حاصل از مولده سازی داراییهای دولت موضوع تبصره ۱۲
۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰	منابع حاصل از فروش اموال و داراییهای منقول و غیر منقول مازاد دولت موضوع تبصره ۱۲
۱	۰	۱	منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیر منقول به منظور تکمیل طرح های نیمه تمام

۳۱۰۱۰	حقوقی تعاونی و خصوصی (جمع - خرجی) - اوراق تسویه خزانه	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	*
۳۱۰۱۰	انتشار اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسیدشده در سال ۱۳۹۸	۱	
۳۱۰۱۰	انتشار اوراق مالی اسلامی	۲۹۰,۰۰۰,۰۰۰	+
۳۱۰۲۰	بند دوم: منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی	۵۰۰,۰۰۰	+
۳۱۰۲۰	وصولی از محل تسهیلات سایر بانکها و منابع خارجی	۵۰۰,۰۰۰	+

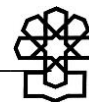
تصویر ۶. برخی مصارف نامشخص در بودجه

۵,۰۰۰,۰۰۰	شرکتهای دولتی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی- ماده(۵۱)قانون الحاق به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۱۳)		
۴,۰۰۰,۰۰۰	تهاتر مطالبات سازمان های گسترش و توسعه و نوسازی صنایع ایران و توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران(ایدرو و ایمیدرو) و شرکت ملی صنایع پتروشیمی از دولت بابت سهام بانک صنعت و معدن با بدهی های واحدهای مزیور به دولت (جمع - خرجی) *		
۲,۰۰۰,۰۰۰	افزایش سرمایه بانک ها دولتی از محل منابع وصولی تسهیلات اعطایی از محل ذخیره ارزی در بانک های دولتی موضوع ماده ۱۸ قانون رفع موانع تولید	۱	
	تسویه بدهی دولت به بانک های صادرات، ایران، تجارت و ملت		
۱۹۲,۲۴۱,۷۱۲	باز پرداخت اصل اوراق مالی		
۱۹۲,۲۴۱,۷۱۱	بازپرداخت اصل اوراق مشارکت دارای تضمین دولت، اسناد خزانه و سایر اوراق بهادار		
۱۰۰,۰۰۰	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - بازپرداخت اصل اوراق قرضه سررسید شده معوق	۱	
	بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید		
۱,۵۸۰,۰۰۰	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی		

عنوان	هزینه ای	تملك دارایی های سرمایه ای	جمع
جمع کل	۲۶۵,۸۴۶,۴۲۷	۱۶۲,۳۴۳,۴۲۰	۴۲۸,۱۸۹,۸۴۷
شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران - توسعه و نوسازی و تکمیل طرحهای شبکه ریلی مشروط به وصول درآمد حقوق ورودی - تخصیص در مقطع ۳ ماهه	۲۴۷,۹۲۰	۲,۸۸۷,۷۷۰	۳,۱۳۵,۶۹۰
مازاد منابع ارزی ناشی از افزایش صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز نسبت به منابع پیش بینی شده	۱	۱	۲
شرکت بیهینه سازی مصرف سوخت کشور - کمک به طرح های بیهینه سازی مصرف انرژی	-	۳۵,۱۶۰	۳۵,۱۶۰

همانطور که در تصویر فوق دیده می‌شود، در مقابل مصارف ناشی از مازاد منابع ارزی ناشی از اضافه صادرات نفت و میعانات گازی و گاز - همانند جدول منابع که در تصاویر صفحه قبل دیده می‌شود - چه برای مصارف جاری و چه مصارف عمرانی، ۱ گذاشته شده که مجموع آن نیز ۲ شده است! این یعنی اینکه عملاً دولت برای یک متمم بودجه^۱، در داخل لایحه بودجه، اجازه یا به عبارتی چک سفید خواسته است که هرچه قدر که درآمد جدیدی ایجاد شد برای مواردی که صلاح می‌داند، اما مشخص نیست مصرف کند. چنین اجازه‌هایی، با قواعد بودجه و بودجه‌نویسی و حقوق نمایندگان مردم در بودجه سازگاری ندارد.

۱. متمم بودجه معمولاً موافقی ارائه می‌شود که در جریان اجرای بودجه، مثلاً چند ماه پس از آغاز سال، درآمدهای جدیدی به دست می‌آید که دولت قصد مصرف آن را دارد و برای مصرف آن باید از مجلس اجازه بگیرد.



#اقتصاد_دنيا_و_بودجه_۱۳۹۸

نوسانات اقتصادی در دنیا عموماً از دو مسیر بازارهای مالی (بورس و اوراق بدهی) و تجارت منتقل می‌شود.

خوشبختانه یا متأسفانه، نوسانات اقتصاد دنیا به گونه‌ای که دیگر کشورها را متأثر می‌کند به اقتصاد ما منتقل نمی‌شود. این امر به این خاطر است که نوسانات و تلاطم‌های اقتصادی در دنیای امروز، عموماً از مسیر بازارهای مالی منتقل می‌شود و بازارهای مالی ما اولاً چندان عمیق و گسترده نیستند و مهم‌تر آنکه چندان ارتباطی با بازارهای مالی دنیا ندارند.

اما همانگونه که گفته شد، مسیر دوم سرایت مشکلات اقتصادی در دنیا از طریق تجارت است. در این ارتباط، قلم عمده تجاری کشور ما نفت است. با فرض اینکه بخش مشخصی از نفت را با وجود تحریم، سال بعد صادر خواهیم کرد، بنابراین نتیجه می‌گیریم که نوسانات اقتصادهای دنیا، عمدتاً از طریق قیمت نفت بر بودجه ما تأثیر خواهد گذاشت. معمولاً دوران‌های رونق و رکود اقتصادی در دنیا بر قیمت نفت تأثیر می‌گذارند، به این ترتیب که علی‌رغم وجود کارتلی به نام اوپک که عرضه نفت را متناسب با تقاضای جهانی تنظیم می‌کند، اما به طور متعارف، در دوران رکود یا افت رشد اقتصادهای جهان، تقاضا برای نفت هم کم شده و معمولاً، براساس تجربه تاریخی، به رغم تلاش اوپک برای تنظیم عرضه نفت، قیمت نفت تا حدودی افت می‌کند. اما وضع اقتصاد دنیا در سال بعد چگونه خواهد بود؟

متعارف است که برای تحلیل ارتباط رشد و نوسانات قیمت نفت، اقتصاد جهان را به چهار بخش، آمریکا، اروپا، نوظهور و صادرکنندگان نفت تقسیم می‌کنند. در سال آینده:

- رشد آمریکا، در سال آینده نسبت به امسال، با فرض عدم تلاطم شدید، به دلیل سیاست پولی بانک مرکزی آن کشور در افزایش نرخ بهره و برخی عوامل مرتبط با بودجه، نصف امسال پیش‌بینی می‌شود.

- همچنین رشد اروپا نیز به دلیل تنش‌های ناشی از خروج انگلیس از اتحادیه اروپا و مسائل و مشکلات مالی ایتالیا و احتمال سرایت آن به سایر کشورها، کمتر از امسال خواهد بود.

- بازارهای نوظهور به دلیل مشکلات ساختاری یا مانند ترکیه با رشد منفی یا نزدیک صفر مواجه خواهند شد و... یا مانند کشورهای آمریکای لاتین، افت اندک رشد خواهند داشت.

- رشد چین نیز به خاطر جنگ تجاری با ایالات متحده و نیز مشکلات ناشی از کنترل بدهی بخش عمومی و خصوصی کمتر از حد انتظار خواهد بود.

در نتیجه احتمالاً رشد سال آینده دنیا نسبت به امسال کاهنده خواهد بود و انتظار می‌رود تا سال بعد از آن نیز اقتصاد دنیا در مسیر کاهشی، نه الزاماً رکود، قرار داشته باشد. به این ترتیب، قیمت نفت نیز احتمالاً با وجود تلاش اوپک در تنظیم بازار، کاهشی خواهد بود. قیمت نفت برنت در لحظه نگارش این گزارش، به دلایل روشن شدن طلایع کاهش رشد دنیا و به‌ویژه آمریکا در سال آتی، کاهش یافته و

به اندکی بالای ۵۰ دلار رسیده است. قیمت نفت ایران که جزء سبد اوپک محسوب می‌شود معمولاً تا چند دلار پایین‌تر از این قیمت است و انتظار می‌رود، اگر اقتصاد دنیا با رکود شدیدتری مواجه نشود (در جریان رکود مالی ۲۰۰۸، قیمت نفت به نصف خود کاهش یافت) در صورت کاهش قیمت نفت، از این مسیر، بودجه تاحدودی در مضیقه قرار گیرد. هرچه قدر رکود حاکم بر اقتصاد دنیا بیشتر باشد، این تاثیر بیشتر خواهد بود.

#سهم_من_از_بودجه

اگر کشور را به یک ساختمان تشبیه کنیم، یک سؤال این است که در قبال پول شارژی که به مدیر ساختمان می‌دهیم، در ماه چه خدماتی دریافت می‌کنیم؟ در مورد این سؤال تأمل کنید تا ادامه بحث را پی بگیریم.^۱

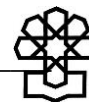
مصارف بودجه عمومی سال آینده^۱ حدود ۴۵۴ هزار میلیارد تومان است. این یعنی اینکه سهم هر ایرانی^۲ از مصارف بودجه در لایحه سال ۱۳۹۸، حدود ۵ میلیون و ۴۶۰ هزار تومان در سال و یا به عبارتی حدود ۴۵۵ هزار تومان در ماه است. در جداول ۹ و ۱۰، مقدار بودجه عمومی دولت به ازای هر نفر ایرانی در سال و در ماه، در موارد قابل توجه عموم را ملاحظه می‌کنید. برای درک محدودیت‌ها به این جداول توجه کنید. به عبارت دیگر، اگر کل منابع بودجه (شامل نفت، مالیات و ...) را بین هر ایرانی تقسیم کنند و به او بگویند این پول پیش شما باشد اما دولت از فردا تعطیل خواهد بود، چه کار خواهید کرد. تصور کنید با این ۴۵۵ هزار تومان قرار است هم بیماری خود را درمان کنید (در اولین عمل جراحی خود یا اعضای خانواده چه اتفاقی خواهد افتاد)، هم خرج تحصیل بدهید (اگر فرزندان در سن تحصیل است برای وی هم باید همین محاسبات را بکنید) هم خرج دفاع از کشور کنید (مثلاً برای تهیه سیم‌خاردار جهت مرزها)، هم پلیس راهنمایی استخدام کنید، هم پول کلانتری محل را بدهید، هم خرج اداره سدهای تأمین آب شرب، هم پول خرید تضمینی گندم، هم پول زندان مجرمان، هم پول ایجاد ورزشگاه جدید، هم ترمیم جاده‌ها و ... ضمن آنکه اگر کارمند دولت هستید از فردا باید دنبال یک کار دیگر بگردید و برای دوست یا فامیل یا همشهری خود که هم‌اکنون با حمایت نهادهای حمایتی زندگی می‌کنند فکری کنید.

ارقام جدول ۹ برای مثال نشان می‌دهد، هر ایرانی در ماه حدود ۶۰۰ تومان خرج مجلس شورای اسلامی می‌کند، ۳۱ هزار تومان برای دفاع از کشور صرف می‌کند، ۲۰ هزار تومان برای نظم و امنیت پرداخت می‌کند، ۴۵ هزار تومان برای آموزش و پرورش و ۲۰ هزار تومان برای آموزش عالی خرج می‌کند، ۱۴ هزار تومان برای بهداشت و ۴۹ هزار تومان برای درمان پرداخت می‌کند، ۴۶۰۰ تومان صرف تأمین

۱. شامل مصارف از محل درآمدهای اختصاصی و بدون در نظر گرفتن ارقام در نظر گرفته شده برای تسویه واگذاری دارایی‌های مالی یا همان پرداخت بدهی‌ها.

۲. براساس برآورد جمعیت مرکز آمار برای سال ۱۳۹۸ که حدود ۸۲ میلیون نفر خواهد بود.

(<https://www.amar.org.ir/Portals/0/Files/baravord/p1396-1415.xls?ver=1397-03-19-151647-953>)



منابع آبی کشور می‌کند، ۱۹۰۰ تومان برای فرهنگ و هنر و ۱۳۰۰ تومان برای دین و مذهب مصرف می‌کند، ۳۸۰۰ تومان خرج ارتباطات می‌کند و ۴۰۰ تومان صرف گردشگری و یک ۴۰۰ تومان دیگر هم برای محیط زیست و... مشاهده می‌کنید که همچنان که بودجه نشان می‌دهد، هر ایرانی به‌طور متوسط در سال حدود ۱ میلیون و ۸۴۹ هزار تومان مالیات می‌دهد (در ماه ۱۵۴ هزار تومان) و سه برابر آن یعنی ۵ میلیون و ۴۶۰ هزار تومان در سال خدمات دریافت می‌کند! پس بقیه هزینه‌ها که مازاد بر مالیات‌هاست از کجا تأمین می‌شود؟ باید موارد دیگر منابع درآمدی دولت هم در نظر گرفته شود. به عبارت دیگر، اگر تصور کنیم که ساکنان یک ساختمان هستیم، در قبال شارژ مالیاتی ماهیانه ۱۵۴ هزار تومان، بیش از ۴۵۵ هزار تومان خدمات در ماه دریافت می‌کنیم. ضمن آنکه مدیریت ساختمان بیش از ۱۴۸ هزار تومان از بابت چاه نفتی که در حیاط منزل کشف شده و امثالهم و ۱۲۶ هزار تومان از محل درآمدزایی از ساختمان (مثلاً اجاره چند پارکینگ یا مغازه مشاع ساختمان) و امثالهم بر می‌دارد و از هر واحد نیز بیش از ۲۶ هزار تومان بابت وام جدیدی که مدیریت برای جبران کسری اداره امور ساختمان به نیابت از واحدها اخذ کرده می‌گیرد. البته مردم حق دارند که درباره کیفیت این خدمات که به آنها داده می‌شود سؤال کنند یا ناراضی باشند.^۱

جدول ۹. مقدار بودجه عمومی دولت که به ازای هر ایرانی در سال ۱۳۹۸ خرج خواهد شد (تومان)

محل مصرف	تومان	محل مصرف	تومان
قانونگذاری	۷,۱۴۴	منابع آب	۵۵,۳۸۴
امور قضایی	۱۴۲,۷۶۰	صنعت و معدن	۲۰,۶۰۴
دفاع	۳۷۸,۵۳۲	محیط زیست (حفاظت از محیط زیست، کاهش آلودگی و ...)	۴,۸۴۷
نظم و امنیت عمومی	۲۴۶,۸۱۷	بازرگانی	۳۱,۸۶۷
آموزش و پژوهش (عمومی، فنی و حرفه‌ای، عالی و ...)	۹۲۳,۷۶۴	انرژی	۱۷,۸۶۵
بهداشت	۱۶۸,۶۶۱	حمل و نقل	۹۲,۰۴۳
درمان	۵۸۴,۸۸۸	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۴۵,۱۸۱
فرهنگ و هنر	۲۳,۰۵۸	رفاه اجتماعی (بیمه‌ها، حمایتی ...)	۱,۳۶۵,۳۶۳
ورزش و تفریحات	۱۵,۰۸۰	مسکن و عمران شهری و روستایی (مسکن، آب و فاضلاب و ...)	۴۶,۳۳۷
گردشگری	۴,۸۹۹	دین و مذهب	۱۵,۹۱۴
کشاورزی و منابع طبیعی	۴۰,۰۵۵	رسانه	۲۷,۸۷۲

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه.

۱. سرانه‌ها عبارت است از مالیات پرداختی: ۱۵۴ هزار تومان در ماه (۱ میلیون و ۸۴۹ هزار تومان در سال)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای: ۱۴۹ هزار تومان در ماه (۱ میلیون و ۷۸۱ هزار تومان در سال) که سهم نفت از آن ۱۴۳ هزار تومان در ماه (۱ میلیون و ۷۱۶ هزار تومان در سال) است، خالص واگذاری دارایی‌های مالی: ۲۶ هزار تومان در ماه (۲۱۳ هزار تومان در سال) و مجموع سایر درآمدها و درآمدهای اختصاصی: ۱۲۶ هزار تومان در ماه (۱ میلیون و ۵۱۷ هزار سال).

جدول ۱۰. مقدار بودجه عمومی دولت که به ازای هر ایرانی در ماه در سال ۱۳۹۸ خرج خواهد شد

(تومان)

محل مصرف	تومان	محل مصرف	تومان
قانونگذاری	۵۹۵	منابع آب	۴,۶۱۵
امور قضایی	۱۱,۸۹۷	صنعت و معدن	۱,۷۱۷
دفاع	۳۱,۵۴۴	محیط زیست (حفاظت از محیط زیست، کاهش آلودگی و ...)	۴۰۴
نظم و امنیت عمومی	۲۰,۵۶۸	بازرگانی	۲,۶۵۶
آموزش و پژوهش (عمومی، فنی و حرفه‌ای، عالی و ...)	۷۶,۹۸۰	انرژی	۱,۴۸۹
بهداشت	۱۴,۰۵۵	حمل و نقل	۷,۶۷۰
درمان	۴۸,۷۴۱	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳,۷۶۵
فرهنگ و هنر	۱,۹۲۲	رفاه اجتماعی (بیمه‌ها، حمایتی ...)	۱۱۳,۷۸۰
ورزش و تفریحات	۱,۲۵۷	مسکن و عمران شهری و روستایی (مسکن، آب و فاضلاب و ...)	۳,۸۶۱
گردشگری	۴۰۸	دین و مذهب	۱,۳۲۶
کشاورزی و منابع طبیعی	۳,۳۳۸	رسانه	۲,۳۲۳

با مشاهده این جدول سعی کنید مواردی که بخش بیشتری از بودجه صرف آنها می‌شود را ردیابی کنید. برای فهرست کامل‌تر این جدول می‌توانید به جدول ۶ جلد اول (ماده واحده و جداول) لایحه بودجه مراجعه کنید.

استان_من_در_بودجه

حدود ۲۸ درصد از منابع بودجه عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، منابع استانی است. در طرف مصارف از کل اعتبارات (معادل ۴۰۷ هزار میلیارد تومان)، حدود ۶ درصد اعتبارات، استانی است (معادل ۲۵ هزار میلیارد تومان). این رقم به این معنا نیست که بقیه بودجه مربوط به استان تهران است، بلکه به این معناست که این قسمت از بودجه در اختیار شورای برنامه‌ریزی توسعه استان (شورایی متشکل از استاندار و معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای ادارات کل استان‌ها و ... موضوع ماده (۳۱) احکام دائمی و ماده (۴۴) قانون الحاق ۲) قرار می‌گیرد و توسط این شورا درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود. باید توجه داشت که بخشی از بودجه غیراستانی نیز که - به صورت متمرکز (یعنی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزرا) تصمیم گرفته می‌شود - در استان‌ها هزینه شود. اعتبارات استانی در لایحه بودجه



سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون سال ۱۳۹۷ کمی افزایش داشته به طوری که از رقم ۲۱/۸ هزار میلیارد تومان به ۲۴ هزار میلیارد تومان افزایش داشته (معادل رشد ۱۰ درصدی). در این بین اعتبارات هزینه‌ای رشد عمده‌ای نسبت به اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای داشته است به طوری که اعتبارات هزینه‌ای ۲۰ درصد رشد داشته است در حالی که اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای کمتر از ۲ درصد رشد داشته است. علاوه بر اعتبارات فوق، برخی ردیف‌های متفرقه در جدول شماره ۱۰ استانی قرار گرفته است که شامل اعتبارات بازارچه‌های مرزی، کمک‌زین شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی و اعتبارات موضوع ماده (۲۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرائم رانندگی جهت پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور می‌باشد. مجموع این اعتبارات که توزیع استانی آن نیز در پیوست شماره ۲ جدول ۱۰ معین شده است در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برابر با ۷۲۶ میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ بیش از ۱۹ درصد رشد داشته است.

یکی از منابع مهم دیگر استان‌ها که صرف تملک دارایی سرمایه‌ای می‌شود از محل قانون استفاده متوازن از امکانات کشور است که بنابر آن سالیانه ۳ درصد از بودجه عمومی باید جهت تعادل بخشی توسعه بین استان‌ها شود. این رقم در بودجه سال ۱۳۹۸ برابر با ۱۴ هزار میلیارد تومان می‌باشد (معادل ۳/۵ درصد از منابع عمومی) که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷، ۱۴ درصد رشد داشته است.

جدول ۱۱. اعتبارات استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (میلیارد تومان، درصد)

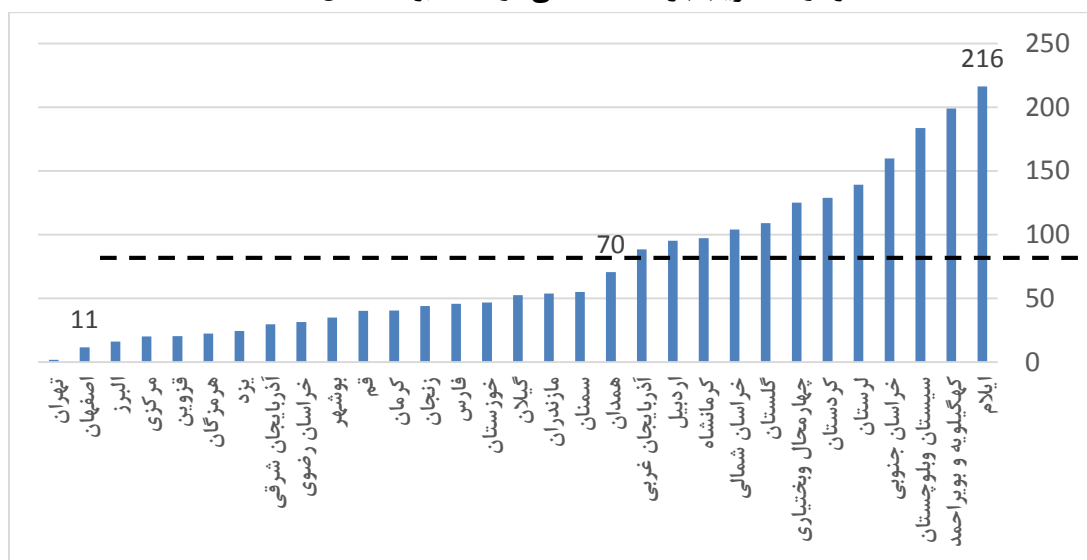
عنوان	عملکرد سال ۱۳۹۶	قانون سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	رشد لایحه نسبت ۱۳۹۸ به قانون ۱۳۹۷ (درصد)
مجموع اعتبارات هزینه‌ای (سهم از منابع عمومی)	۹,۵۴۴ (--)	۱۰,۶۱۹ (۲/۷)	۱۲,۷۵۲ (۳)	۲۰
مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) (سهم از منابع عمومی)	۷,۰۴۱ (۱)	۱۱,۱۸۴ (۲/۸)	۱۱,۴۰۰ (۲/۸)	۱/۹
اعتبارات متفرقه انتقال یافته به استان	-	۶۰۸	۷۲۶	۱۹
اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (مازاد بر بودجه استانی)	-	۱۲,۵۰۰ (۳/۲)	۱۴,۳۵۸ (۳/۵)	۱۴

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت درآمدهای استانی به مصارف استانی حدود ۴/۷ می‌باشد. یعنی ۸۰ درصد درآمدهای استانی در اختیار استان‌ها نیست و به‌طور ملی درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۴/۴ برابر بود یعنی فقط ۲۲ درصد درآمدهای استانی به استان‌ها باز می‌گشت و ۷۸ درصد آن به صورت ملی تصمیم‌گیری می‌شد.

بر اساس محاسبات انجام شده از نظر درآمد، استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان و خراسان رضوی بیش از ۶۸ درصد از بار مالی دولت در این بخش را به دوش می‌کشند. سهم استان تهران از درآمدهای استانی به تنهایی حدود ۵۳ درصد بوده و استان‌های اصفهان (۷ درصد)، خوزستان (۴/۷ درصد)، خراسان رضوی (۳/۶ درصد) در رتبه‌های دوم تا چهارم قرار گرفته‌اند. منظور از درآمد همان‌گونه که قبلاً گفته شد، عمدتاً درآمدهای مالیاتی است و نفت به‌عنوان درآمد طبقه‌بندی نمی‌شود.

نسبت مجموع اعتبارات استان‌ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی (که اصطلاحاً ضریب بازگشت نامیده می‌شود) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای ۹ استان ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، لرستان، کردستان، چهارمحال و بختیاری، گلستان و خراسان شمالی بیش از ۱۰۰ بوده که به معنای بر خورداری بیش از ۱۰۰ درصدی استان از درآمدهایش است. این نسبت برای سایر استان‌ها کمتر از ۱۰۰ است. مقدار این ضریب را برای استان‌های مختلف در نمودار ۱۱ ملاحظه می‌فرمایید.

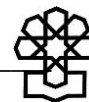
نمودار ۱۱. ضریب بازگشت استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸



مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس ارقام لایحه بودجه.

رشد اعتبارات هزینه‌ای استانی به‌طور متوسط برای استان‌ها حدود ۲۰ درصد بوده است. این نرخ برای برخی استان‌ها بیشتر و برای برخی استان‌ها کمتر بوده است. بیشترین رشد مربوط به استان آذربایجان غربی با ۲۳ درصد رشد و استان‌های خوزستان، تهران، کرمانشاه، آذربایجان شرقی و ایلام در پله‌های بعدی با ۲۲ درصد رشد قرار دارند.

متوسط رشد اعتبارات عمرانی برای استان‌ها برابر با ۱/۹ درصد بوده است. در این بین استان بوشهر با ۱۷ درصد رشد بیشترین رشد را داشته است. در مجموع ۱۸ استان رشد مثبت و ۱۳ استان رشد منفی داشته‌اند.



جدول ۱۲. رشد اعتبارات هزینه‌ای و تملک استانی

استان	رشد اعتبارات هزینه‌ای استانی	استان	رشد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی)
آذربایجان غربی	۲۳	بوشهر	۱۷
خوزستان	۲۲	کردستان	۳/۸
تهران	۲۲	فارس	۳/۱
کرمانشاه	۲۲	سیستان و بلوچستان	۲/۶
آذربایجان شرقی	۲۲	هرمزگان	۲/۵
ایلام	۲۲	خوزستان	۲/۳
اصفهان	۲۱	ایلام	۲/۳
کردستان	۲۱	خراسان جنوبی	۲/۰
هرمزگان	۲۱	گلستان	۱/۹
مازندران	۲۱	خراسان رضوی	۱/۸
خراسان رضوی	۲۱	کرمانشاه	۱/۷
بوشهر	۲۱	لرستان	۱/۷
کرمان	۲۱	آذربایجان غربی	۱/۶
فارس	۲۰	زنجان	۱/۰
چهارمحال و بختیاری	۲۰	چهارمحال و بختیاری	۱/۰
همدان	۲۰	همدان	۰/۵
گلستان	۲۰	البرز	۰/۳
کهگیلویه و بویراحمد	۱۹	کهگیلویه و بویراحمد	۰/۰
یزد	۱۹	آذربایجان شرقی	-۰/۱
سیستان و بلوچستان	۱۹	خراسان شمالی	-۰/۲
گیلان	۱۹	قم	-۰/۳
لرستان	۱۸	کرمان	-۰/۶
اردبیل	۱۸	سمنان	-۰/۶
مرکزی	۱۸	مرکزی	-۰/۷
قم	۱۸	قزوین	-۰/۷
خراسان جنوبی	۱۷	اصفهان	-۱/۰
البرز	۱۶	اردبیل	-۱/۱
قزوین	۱۶	یزد	-۱/۳
خراسان شمالی	۱۶	تهران	-۱/۴
زنجان	۱۵	گیلان	-۱/۹
سمنان	۱۵	مازندران	-۲/۴
کشور	۲۰	کشور	۱/۹

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه.

سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی (یعنی بودجه هزینه‌ای استانی تقسیم بر تعداد ساکنین استان) حدود ۱۵۴ هزار تومان است و سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) استانی برابر با حدود

۱۳۷ هزار تومان است. از نظر توزیع استانی، بیشترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای برای استان‌های ایلام (۴۶۰ هزار تومان)، کهگیلویه و بویراحمد (۳۵۳ میلیون تومان) و خراسان جنوبی (۳۴۷ هزار تومان) می‌باشد و کمترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به استان‌های تهران (۵۸ هزار تومان)، البرز (۸۹ هزار تومان) و خراسان رضوی (۱۰۸ هزار تومان) است. از نظر اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) بیشترین سرانه اعتبارات عمرانی مربوط به استان‌های بوشهر (۵۳۲ هزار تومان)، کهگیلویه و بویراحمد (۴۸۵ هزار تومان)، و ایلام (۴۱۲ هزار تومان) است. کمترین سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) نیز مربوط به استان‌های تهران (حدود ۱۹ هزار تومان)، البرز (حدود ۴۲ هزار تومان) و اصفهان (حدود ۶۲ هزار تومان) است. با توجه به ارقام ذکر شده سعی کنید در مورد توسعه‌یافتگی یا محرومیت استان و بودجه استانی رابطه‌ای برقرار کنید. مثلاً اینکه چرا ایلام، کهگیلویه و بویراحمد و خراسان جنوبی، بیشترین سرانه اعتبارات استانی را می‌گیرند و امثال تهران، البرز، اصفهان کمتر؟

جدول ۱۳. سرانه درآمدها و اعتبارات استانی در لایحه سال ۱۳۹۸ (هزار تومان به ازای هر نفر)

استان	سرانه درآمدهای استانی	استان	سرانه اعتبارات هزینه‌ای	استان	سرانه اعتبارات عمرانی استانی
تهران	۴۴۰۸	ایلام	۴۶۰	بوشهر	۵۳۲
بوشهر	۲۲۲۸	کهگیلویه و بویراحمد	۳۵۳	کهگیلویه و بویراحمد	۴۸۵
هرمزگان	۱۷۴۷	خراسان جنوبی	۳۴۷	ایلام	۴۱۲
اصفهان	۱۵۸۸	سمنان	۳۳۷	خوزستان	۳۸۴
یزد	۱۵۵۹	چهارمحال و بختیاری	۲۶۲	خراسان جنوبی	۲۹۱
مرکزی	۱۵۲۰	خراسان شمالی	۲۶۱	سیستان و بلوچستان	۲۷۰
قزوین	۱۳۹۱	بوشهر	۲۴۵	خراسان شمالی	۲۱۶
خوزستان	۱۱۱۷	اردبیل	۲۳۳	کردستان	۲۱۵
سمنان	۹۰۵	یزد	۲۳۰	هرمزگان	۲۰۷
کرمان	۸۸۸	کرمانشاه	۲۲۵	کرمان	۱۸۵
زنجان	۸۸۴	زنجان	۲۲۵	لرستان	۱۸۰
البرز	۸۱۸	کردستان	۲۱۸	آذربایجان غربی	۱۷۲
آذربایجان شرقی	۷۱۶	لرستان	۲۱۰	زنجان	۱۶۳
خراسان رضوی	۶۱۶	گلستان	۲۰۹	سمنان	۱۶۰
فارس	۶۰۰	گیلان	۲۰۸	چهارمحال و بختیاری	۱۵۵
گیلان	۵۹۸	مازندران	۲۰۴	یزد	۱۴۹
قم	۵۷۱	مرکزی	۱۹۱	کرمانشاه	۱۴۰
مازندران	۵۴۷	همدان	۱۸۹	اردبیل	۱۳۸
خراسان شمالی	۴۵۸	هرمزگان	۱۸۱	فارس	۱۲۶



استان	سرانه درآمدهای استانی	استان	سرانه اعتبارات هزینه‌ای	استان	سرانه اعتبارات عمرانی استانی
کهگیلویه و بویراحمد	۴۲۱	قزوین	۱۷۸	گلستان	۱۲۲
همدان	۴۱۵	کرمان	۱۷۳	مرکزی	۱۱۴
ایلام	۴۰۳	فارس	۱۴۸	گیلان	۱۰۵
خراسان جنوبی	۳۹۹	سیستان و بلوچستان	۱۴۷	همدان	۱۰۳
اردبیل	۳۹۰	آذربایجان غربی	۱۴۵	قزوین	۱۰۳
کرمانشاه	۳۷۶	خوزستان	۱۳۹	قم	۹۶
آذربایجان غربی	۳۵۸	قم	۱۳۴	مازندران	۸۹
کردستان	۳۳۶	آذربایجان شرقی	۱۳۱	خراسان رضوی	۸۵
چهارمحال و بختیاری	۳۳۳	اصفهان	۱۲۱	آذربایجان شرقی	۸۲
گلستان	۳۰۴	خراسان رضوی	۱۰۸	اصفهان	۶۲
لرستان	۲۸۰	البرز	۸۹	البرز	۴۲
سیستان و بلوچستان	۲۲۷	تهران	۵۸	تهران	۱۹
کشور	۱۳۸۵	کشور	۱۵۴	کشور	۱۳۷

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه.

فصل بودجه فقط زمستان نیست

بودجه کشور و تبوتاب و التهاب مربوطه فقط مربوط به زمان تهیه آن در دولت، ارائه به مجلس و بررسی و تصویب آن در قوه مقننه (یعنی از اواخر پاییز تا اواخر زمستان) نیست. همان‌گونه که قبلاً گفته شد، تصویب بودجه در مجلس، صرفاً یک بخش از سیکل بودجه‌ای در کشور است و بخش مهمتری از آن پس از ابلاغ قانون و اجرای بودجه اتفاق می‌افتد:

- اینکه دقت اجرای بودجه چقدر است و ارقام پیش‌بینی شده چقدر با اجرا فاصله دارد؟
- اینکه قواعد مالی پیش‌بینی شده در اسناد بالادستی چگونه در فرایند اجرای بودجه رعایت می‌شوند؟
- اینکه آیا بودجه توانسته است اهداف اقتصادی یا توسعه‌ای که براساس آن تهیه شده است را محقق کند؟
- اینکه عملیات حسابداری و نقدی بودجه به درستی انجام شده و یا تخلفی در آن بروز کرده است؟ و ...

تمام این موارد نیاز به شفافیت در عملکرد بودجه، گزارش‌دهی مناسب از طرف دولت، نظارت سیاستی و حسابداری مستمر از مجلس و توجه افکار عمومی طی سال بودجه‌ای دارد. بودجه می‌تواند در صورت پیش‌بینی و سیاست‌گذاری نامناسب یا اجرای ناقص و نادرست، عوارض

متعددی در شرایط اقتصادی کشور به وجود آورد. یکی از مهمترین این عوارض، مسئله‌ای است که از آن به نزدیک‌بینی مالی^۱ نام برده می‌شود. پدیده‌ای که در آن، مدیریت امور مالی کشور به دلیل تمایل برای بهبود سریع‌تر اوضاع اقتصادی یا ناشی از فشار کسری شدید، از قاعده خود خارج شده و به مشکلاتی در اقتصاد کشور از جمله تورم یا رکود می‌انجامد. برای اینکه ساختار مالی کشورها به نزدیک‌بینی مالی دچار نشوند، معمولاً چهار داروی مکمل برنامه‌ریزی میان‌مدت مالی، قواعد مالی، نگرهبان مالی و گزارش‌دهی عملکرد مصارف تجویز می‌شود:

– **بودجه‌ریزی میان‌مدت** یعنی اینکه دولت‌ها در تنظیم بودجه صرفاً به سال پیش‌رو نگاه نکنند و میان‌مدت سه تا چهار سال را در نظر بگیرند. در سال جاری، دولت در فاصله ارائه اولیه و ارائه نهایی لایحه موظف شد، بودجه را با نگاه دوساله تنظیم کند که صرفاً در برخی موارد و به صورت رویکردی نگاه دوساله لحاظ شد و بودجه میان‌مدت چندساله شامل اسلوب، اعداد و ارقام متعارف چنین بودجه‌هایی فرصت تدوین پیدا نکرد.

– **قواعد مالی** یعنی نسبت‌ها یا مقادیر نسبی کمی خاصی در بودجه‌ها پیش‌بینی شده و از آن تخطی نشود.

– **نگهبان مالی (شورای مالی)** یعنی نهاد مستقل مستقر در پارلمان و یا خارج از آن که عملکرد سیاستی و نه حسابداری بودجه را ارزیابی و پایش می‌کنند.^۲

– **گزارش‌دهی مصارف** یعنی عملکردهای بودجه کشور، مخصوصاً در مورد طرح‌های مهم بودجه‌ای، جهت اطلاع و ارزیابی عموم و یا نمایندگان آنها منتشر شود. در ایران:

– بودجه کشور براساس الگوی بودجه‌ریزی میان‌مدت تصویب نمی‌شود.

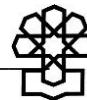
– قواعد مالی اگرچه بعضاً در بودجه‌ها گنجانده شده، اما به ندرت رعایت می‌شود.

– گزارش‌دهی مصارف نیز، به ندرت به شکل متعارف آن در دنیا منتشر می‌شود.

نگهبانان مالی کشور، دیوان محاسبات از دید حسابرسی بودجه و مرکز پژوهش‌های مجلس از دید سیاستی آن است^۲ که سالیانه می‌توانید گزارش‌های آنها را بر روی وبسایت این مراکز مشاهده کنید و از این طریق، در جریان تداوم سیکل بودجه‌ای در جریان اجرا و پس از آن باشید و از قوای سه‌گانه اجرای دقیق بودجه را مطالبه کنید.

1. Fiscal Myopia

۲. صندوق بین‌المللی پول، دفتر بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس را شورای مالی کشور شناسایی کرده است.



سالیان سال، در دوره‌های مختلف، در دولت‌ها و مجلس‌های متفاوت، رویه این‌گونه بوده است که قبل از ارائه لایحه بودجه و در حین مذاکرات مربوط به بررسی بودجه در مجلس، انتظارات از این لایحه اوج می‌گیرد و با افزایش پوشش مطبوعاتی و رسانه‌ای و اخیراً شبکه‌های اجتماعی، بر این تنور دمیده می‌شود. همزمان گروه‌های مختلف ذی‌نفع یا گروه‌هایی که بودجه بر آنها تأثیرگذار است، از حقوق‌بگیر تا پیمانکاران بخش خصوصی تا کشاورزان تا یارانه‌بگیران از اقشار مختلف تا شرکت‌های فعال در بخش خصوصی به بودجه به عنوان مرهم درمان دردهای خود نگاه می‌کنند. این شور و اشتیاق معمولاً پس از مدتی به سردی و بعضاً حتی تلخی می‌گراید و آنچه به گوش می‌رسد معمولاً نارضایتی و ابراز شکایت از قناس بودن بودجه و ناکافی بودن اعتبارات برای بخش فلان و بی‌توجهی به بخش بهمان و کسری زیاد و عمرانی کم و ... است. اما چرا چنین است؟ آیا «مشکل اصلی بودجه»، در میان مشکلات فنی و غیرفنی متعدد مرتبط با فرایند بودجه، در شیوه نگارش بودجه و نحوه سند بودجه است که مثلاً با حضور یک سوپرمن بودجه‌ای، این مشکلات و نارضایتی‌ها و قناسی‌ها هم رفع شود؟ در مورد این سؤال کمی فکر کنید تا پس از شنیدن یک حکایت، ادامه ماجرا را پی بگیریم.

در قصه‌های کهن آمده است که روزی روزگاری، جمعی از مردان، زنان و جوانان در پای تخته‌سنگی بزرگ، در دامنه کوهی زندگی می‌کرده‌اند و از گذران امور و وضع و حال خود رضایت نداشتند. تا اینکه در روزی از روزها، صدایی مرموز، آنان را به کشف رازی که بر تخته‌سنگ نقش بسته و راه آسایش بر آنها نشان می‌داده، فرا می‌خواند.

همگان، سینه‌خیز به سوی تخته‌سنگ می‌روند. یکی از آنان بالا می‌رود و نوشته غبارگرفته روی تخته‌سنگ را می‌خواند که نوشته است: **کسی راز مرا داند که از این رو به آن رویم بگرداند.**

جماعت، با تلاش و تقلای بسیار، می‌کوشند تا تخته سنگ سنگین را به آن رو بگردانند تا راز تخته سنگ را بدانند. آنها سرانجام و پس از امید فراوان و تلاش فراوان تر موفق می‌شوند تا لوح را بگردانند. جماعت، پس از آن، فاتحانه و شادمانه، یکی دیگر را روانه می‌سازند تا راز کتیبه که در آن سوی تخته سنگ نوشته شده بوده را برایشان بخواند.

او با اشتیاقی شگرف، راز را می‌خواند، اما مات و مبهوت برجا می‌ماند. معلوم می‌شود که نوشته آن روی دیگر تخته‌سنگ نیز چیزی نبوده، جز همان که بر این رویش نقش بسته است: **کسی راز مرا داند را که از این رو به آن رویم بگرداند!...**

از آن هنگام، قصه این تلاش، به نماد امید واهی و اشتباهی و به قول معروف، به آدرس اشتباه رفتن برای حل یک مشکل بزرگ تبدیل شده است.

اکنون که به انتهای گزارش رسیده‌ایم و آجرهای دیوار مفهومی بودجه را یکی یکی با هم چیده و مرور کرده‌ایم، لابد به این نتیجه رسیده‌اید که آنچه در بودجه نوشته نمی‌شود، مهمتر از آن چیزی است که در آن نوشته می‌شود. در واقع، بودجه صرفاً یک سایه یا تصویر از اقتصاد و مدیریت بخش عمومی است. بنابراین، از آنجا که نمی‌شود، اصل یک جسم، ناجور و بدقواره باشد، اما سایه یا تصویر آن خوش قواره باشد، به همان دلیل، انتظار معجزه یا کار خاص داشتن از بودجه یک اقتصاد بی‌قواره متکی به نفت غیردانش بنیان چندپاره‌ی دارای فرار مالیاتی زیاد و... به همان اندازه عبث، ناگوار و یا مضحک است که انتظار آسایش از این رو به آن رو کردن همان سنگ.

اما ما چرا با این تصویر بی‌قواره این‌گونه کنار آمده‌ایم؟

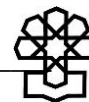
پاسخ در این است که ما معمولاً عادت کرده‌ایم این تصویر را با یک نرم‌افزار قدرتمند، روتوش و دلپذیر کرده و در واقع به جای یک تصویر راستین بودجه‌ای از اقتصاد، با یک تصویر فیک و چشم‌نواز از اقتصادمان زندگی کنیم. اما این فتوشاپ جادویی چیست؟

تصویر ۷. فتوشاپ بودجه



تصویر: طرح تزئینی.

این فتوشاپ قدرتمند، همان فرایند بودجه‌ریزی غلط است که با دو ابزارک مهم خود به اسم **نفت** (در سال‌های رونق نفتی) و **دست بالا گرفتن ارقام** (در سال‌های کم نفتی) بر تمام کژی‌های زندگی اقتصادی ناقواره ما رنگ خوشرنگی پاشیده و تصویر فیک از اقتصاد را برای همه ساکنان این کشور عادی کرده و از تلاش برای بهبود واقعیتی که بودجه، تصویر آن است بازداشته است.



راه چاره چیست؟

آنگونه که گفته شد، انتظار از بودجه برای معجزه، به جای اصلاح دولت و اقتصاد، به راه اشتباه رفتن و دور خود چرخیدن است. پس راه چاره، اصلاح بیخ و بنیان و تاروپود اقتصاد است. اقتصاد باید متنوع، غیرمتکی به نفت و دارای درآمدهای پایدار باشد و دولت هم باید خوش فکر، متکی به خواست و اراده مردم و به دنبال مصلحت بلندمدت مردم (و نه صرفاً رضایت کوتاهمدت آنها) باشد تا تصویر ترکیبی آن یعنی بودجه هم اصلاح شود.

برای درک آنچه در فوق گفته شد، کادر آخر گزارش را ببینید.

همانگونه که گفته شد، نرم‌افزار فتوشاپ جادویی بودجه‌ریزی ما، به طور سنتی، در واقع به عنوان یک ویروس بزرگ که بر سیستم عامل زندگی اقتصادی کشور نشسته و تصویر غلط از اقتصاد ارائه می‌دهد عمل می‌کند و انگیزه اصلاح را سلب کرده است.

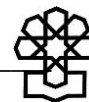
پس ظاهراً برای اصلاح اقتصاد، اول باید سیستم بودجه‌ریزی کشور را اصلاح کرد و در مرحله اول، ابزارک‌های نفت و درشت‌نمایی درآمدها را از آن سلب کرد. راه‌حل فنی این موضوع، تدوین بودجه بر مبنای **کسری بدون نفت** و منع بیش‌برآورد منابع است. (مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش‌ها و پیشنهادهای جداگانه به ضرورت تدوین بودجه بر مبنای کسری بدون نفت پرداخته است)

با تصحیح تصویر بودجه و در واقع، «راست‌نمایی بودجه به جای زیبانمایی آن»، کم‌کم مشکلات و راه‌حل‌ها پیش چشم می‌آیند و متوجه خواهیم شد که انتظار معجزه از کاغذ و لوح بودجه برای حل مشکلات بیهوده است و باید واقعیت و ساختار اقتصاد و مناسبات اقتصادی را ترمیم کرد تا اقتصاد ترمیم شود. در چنین صورتی است که دولت‌ها و مجلس‌ها ناگهان به طور واقعی خود را در معرض رأی مردم خواهند دید و نخواهند توانست با فتوشاپ نفت ضعف عملکردها را بپوشانند و در نتیجه به سمت راهکارهای عملیاتی‌تر و عملگرایانه‌تر حرکت خواهند کرد و در چنین فضایی، تعیین تکلیف و تصمیم‌گیری در حوزه‌های متعدد، شفاف‌تر و راحت‌تر و قابل‌سنجش‌تر صورت خواهد گرفت و مشکلات از دولتی به دولت دیگر و از مجلسی به مجلس دیگر، بدون حل آنها، موکول نخواهند شد.

از جمله اینک:

- چه کار کنیم که اقتصادمان متنوع شود تا بودجه‌مان منابع درآمدی متنوع و پایدار داشته باشد؟
- چه کار کنیم (در عمل و نه در شعار) که کسب‌وکار غیرنفتی کشور رونق بگیرد مثلاً مجوزها را تسهیل کنیم یا مقررات مربوطه در بازارهای مختلف را منطقی کنیم و... تا بتوانیم مالیات بیشتری بگیریم؟
- چه کار کنیم که صنعت کشور پویاتر شده و صادرات‌گراتر شود تا درآمد بیشتری به کشور بیاورد؟

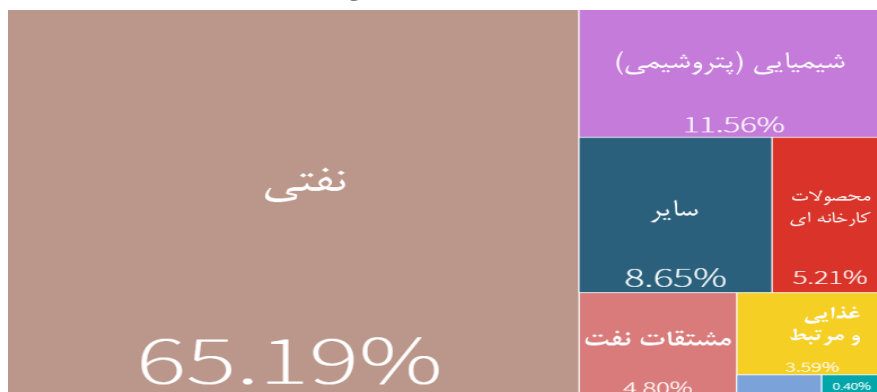
- دانشگاه‌های ما و کارخانجات ما چه کار باید بکنند که حلقه ارتباطی بین آنها و صنعت، تقویت شود و از وضعیت تولید کاغذ برای کاغذ و کاغذ برای ارتقا و ... خارج شود؟
 - بودجه باید به طور شفاف بتواند توضیح دهد که با وجود محدودیت منابع، چرا یک تومان منابع باید به بخش آموزش یا دفاع یا کشاورزی داده شود و در مقابل به درمان و فرهنگ و مسکن داده نشود و یا بالعکس.
 - چرا یک بخش خاص نباید مالیات بدهد و بار خود را بر گرده دیگران بیاندازد و یا چرا یک بخش دیگر، مثلاً کشاورزی، از مالیات معاف شود تا چرخ آن بهتر بچرخد؟
 - چرا قیمتگذاری برخی اقلام به گونه‌ای است که به هزینه از منابع کشور و هزینه تخریب سیستم قیمت‌ها، به تمام اقشار از ثروتمند و فقیر یارانه داده می‌شود؟
 - آیا مالیات‌های متعارفی مانند مالیات سوداگری باید داشته باشیم یا نداشته باشیم؟
 - چرا داشتن ابزارهای تسهیل‌کننده رصد و کنترل جریان درآمد و ثروت از جمله کارتخوان، صندوق فروش و قواعد مرتبط ضرورت است و نبود آن حتی شایسته مجازات؟
 - چرا باید یک طرح تحولی خاص در حوزه مسکن یا درمان اجرا شود و یا چرا نباید اجرا شود؟
 - چرا کیفیت خدمات و خروجی برخی بخش‌ها علیرغم منابع اختصاص داده به آنها پایین است؟
 - دولت چه کارهایی را نباید انجام دهد که هم هزینه‌اش کم شود و هم منابع برای کارهایی که باید انجام دهد (و در حال حاضر انجام نمی‌دهد) فراهم شود؟ و...
- تازه همه اینها برای وضعیت بدون تحریم است. به این فکر کنید که برای چاره‌اندیشی درباره تحریم در بودجه، علاوه بر کارهای فوق که ناظر به قوی کردن اقتصاد است، چه کارهای دیگری می‌توان کرد. برای این منظور به سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مراجعه کنید.



کادر ۲. عدم تنوع اقتصاد

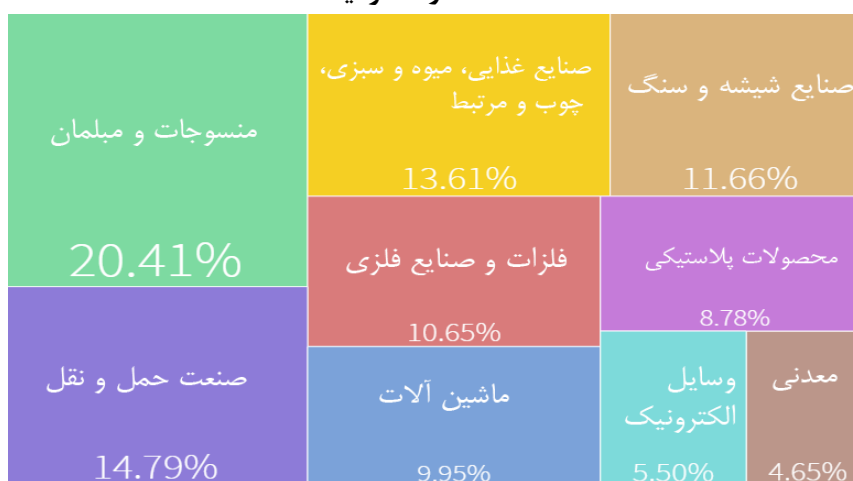
شکل زیر نقشه صادرات ایران را نشان می‌دهد. ملاحظه می‌کنید که بیش از ۸۰ درصد صادرات ما نفت و مشتقات نفت و امثالهم است. فکر می‌کنید، این نقشه برای ترکیه چطور است؟ کمی تأمل کنید و سپس پاسخ را که در ذیل همین نقشه است، ببینید.

نقشه صادرات ایران



مأخذ: اطلس پیچیدگی اقتصادی هاروارد.

نقشه صادرات ترکیه



مأخذ: همان.

برای مشاهده نقشه تنوع اقتصاد سایر کشورها به این لینک مراجعه کنید:

<https://goo.gl/JnCGj6>

پیوست

مطالعه این بخش از گزارش به دلیل وجود برخی اصطلاحات فنی‌تر بودجه (به‌رغم آنکه تا حد امکان تلاش شده به زبان ساده‌تر بازنویسی شود)، ممکن است برای برخی مخاطبان ثقیل باشد. در عین حال، به دلیل اهمیت مسئله برای عموم و فعالان اقتصادی، در پیوست این گزارش آمده است. برای جزئیات تفصیلی‌تر و روش محاسبات به سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مراجعه فرمایید.

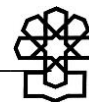
فرا تر از ظاهر بودجه (بودجه و شرایط اقتصاد)

با نزدیک شدن بیش از حد به یک منظره ممکن است، تصویر کلی آن را از دست بدهید. در مورد بودجه هم همین وضعیت برقرار است. به این معنی که اگر زیاده از حد غرق جزئیات شویم، ممکن است نتوانیم شرایط کلی را رصد کنیم. ساده‌ترین اشکال معمول این است که مثلاً به اشتباه بودجه را انبساطی (یعنی افزایشی) و انقباضی (یعنی کاهش‌ی) بدانیم. بنابراین بهتر است اندکی هم از ریزجداول بودجه فاصله بگیریم و بودجه را در قالب شرایط عمومی مالیه دولت و اقتصاد ببینیم. برای اینکه ارتباط بودجه سال ۱۳۹۸ را به‌طور ملموس و با عدد و رقم با وضعیت اقتصاد بدانیم، بهتر است ابتدا با چند اصطلاح ساده آشنا شویم: اولین اصطلاح مهم، تراز اولیه (اصلی) بودجه است. این تراز یعنی مجموع کلیه منابع بودجه (شامل درآمدها، نفت و استقراض) منهای کلیه مصارف بودجه (شامل جاری، عمرانی و پرداخت بدهی‌های قبلی) بجز مبالغ پرداختی بابت سود وام‌های دریافتی. تراز اولیه در کنار یک تعریف دیگر با عنوان تراز کلی بودجه ارزیابی می‌شود. تراز کلی بودجه عبارت است از کل منابع بودجه منهای کل مخارج شامل پرداخت‌های بهره وام‌ها و بدهی‌ها مثل اوراق استقراضی. معمولاً در شرایطی که حجم استقراض دولت برای بودجه زیاد نباشد و در نتیجه میزان پرداخت‌های بهره‌ای آن در سال‌های بعد کمتر باشد، تراز اولیه و تراز کلی بودجه تفاوت خاصی ندارند.

دومین اصطلاح، شکاف تولید است. شکاف تولید یعنی اینکه اقتصاد چه مقدار از ظرفیت بلندمدت خود فاصله دارد. اگر این فاصله مثبت باشد، یعنی بالاتر از ظرفیت بلندمدت تولید می‌کند. بالعکس اگر اقتصاد کمتر از ظرفیت تولید کند، شکاف تولید منفی است. در دوره‌های رونق زیاد، اقتصاد بیشتر از ظرفیت کار می‌کند، شکاف تولید مثبت می‌شود و در چنین وضعیتی اصطلاحاً می‌گویند، اقتصاد، در حال داغ شدن است.^۱ اما اگر اقتصاد در وضعیت رکودی باشد، تولید زیر ظرفیت است، شکاف تولید هم منفی می‌شود و اصطلاحاً در چنین وضعیتی می‌گویند موتور اقتصاد در حال خنک شدن است.^۲ در

1. Overheating

2. Cooling



دوره‌هایی که نه رونق خاصی جریان دارد و نه رکود است، اقتصاد در ظرفیت بلندمدت خود کار می‌کند و شکاف تولید هم حداقل می‌شود.

اما می‌دانیم که در دوره‌های رونق اقتصادی، درآمدهای دولت در بودجه هم زیاد می‌شود و از طرف دیگر در دوره‌های رکود، درآمدهای بودجه افت می‌کند. همچنین بسته به نوع سیاست اقتصادی کشور و برابری تصمیمات دولت در حوزه‌های مختلف، مخارج بودجه ممکن است در دوره‌های رونق و رکود کم و زیاد شود. مثلاً در دوره‌های رونق، تعداد افراد بیکار و نیازمند کمتر می‌شود و در نتیجه مخارج حمایتی دولت کمتر می‌شود و در دوره‌های رکود بالعکس (از امثال این‌گونه مخارج که به‌طور خودکار در دوره‌های رونق و رکود، کم و زیاد می‌شود، به تنظیم‌کننده‌های خودکار یاد می‌شود).

حالا اگر بتوانیم به روشی، اثر رونق‌ها و رکودهای اقتصادی را از منابع و مخارج بودجه حذف کنیم و عینکی داشته باشیم که از پشت آن بتوانیم منابع و مصارف بودجه را بدون اثر رونق و رکود مشاهده کنیم (و مثلاً بدانیم در شرایط رونق، دولتی که منابع در دسترسش زیاد شده، برای جلوگیری از داغ شدن بیش از حد اقتصاد و تورم، مخارج بودجه‌ای خود را فارغ از اثر رونق بر منابعش چه تغییری داده و یا در شرایط رکود که مالیات‌ها و سایر منابع درآمدی کمتر می‌شود، دولت برای خروج اقتصاد از رکود چه سیاستی، فارغ از اثر کاهنده رکود حاکم بر درآمدهای آن در پیش گرفته)، بهتر می‌توانیم در مورد سیاست و برنامه مالی و بودجه‌ای مستقل دولت برای اقتصاد نظر دهیم. این عینک، **تراز اولیه ساختاری** نام دارد. تراز اولیه ساختاری یعنی حاصل تفریق منابع دولت از مخارج غیربهره‌ای آن بدون در نظر گرفتن اثر رونق و رکود اقتصاد.^۱ حالا اگر تراز اولیه ساختاری منفی باشد (مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن اثر رکود یا رونق فعلی، بیشتر از منابع آن بدون اثر رکود یا رونق باشد) به چه معناست؟ به این معناست که دولت در شرایط فعلی، فراتر از شرایط بلندمدت بودجه‌ای خود در حال خرج کردن بودجه است. در چنین وضعیتی اصطلاحاً می‌گویند، **موضع مالی^۲ مثبت** است. بالعکس، اگر تراز اولیه ساختاری مثبت باشد (مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن اثر رکود و رونق، کمتر از منابع بودجه بدون در نظر گرفتن رکود یا رونق فعلی باشد) دولت در این شرایط، پایین‌تر از شرایط بلندمدت بودجه‌ای خرج می‌کند. اصطلاحاً در این حالت می‌گویند، **موضع مالی منفی** است. یک مفهوم دیگر را هم بگوییم و برویم سراغ بودجه کشور در سال ۱۳۹۸! تفاوت موضع مالی دولت در سال جاری نسبت به سال گذشته (یا در بودجه سال آینده نسبت به بودجه امسال) را **تحرك مالی^۳** می‌گویند. برای مثال، اگر موضع مالی امسال، مثبت یک درصد و تصمیم دولت برای موضع مالی بودجه سال بعد مثبت دو باشد، در نتیجه تحرك مالی سال بعد نسبت به امسال یک واحد بیشتر است. در چنین حالتی تحرك مالی، مثبت است. (تحرك مالی

۱. برای محاسبه تراز اولیه یا تراز اولیه غیرنفتی و امثالهم و حذف اثر رونق و رکود از آن، از روش‌هایی استفاده می‌شود که شرح جزئیات آن در حوصله این گزارش نیست.

2. Fiscal Stance

3. Fiscal Impulse

عبارت است از حاصل تفریق موضع مالی سال جاری از سال قبل و یا سال آینده از امسال). **تحرك مالی مثبت** به آن مفهوم است که دولت پای خود را روی پدال گاز اقتصاد گذاشته و می‌خواهد آن را به سمت رونق یا رونق بیشتر حرکت دهد. برای مثال دیگر، اگر موضع مالی امسال یک باشد و سال گذشته، موضع مالی سه بوده باشد، تحرك مالی امسال منفی دو است. این یعنی دولت امسال پا را از روی پدال گاز برداشته و روی ترمز گذاشته تا موتور اقتصاد کمی خنک‌تر شود تا احیاناً از تورم کاسته شود.

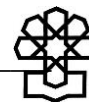
حالا که با این مفاهیم آشنا شدیم،^۱ بهتر است ببینیم وضعیت این شاخص‌ها در بودجه ایران در سال‌های گذشته، همچنین با توجه به پیش‌بینی عملکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸^۲ و نیز براساس پیش‌بینی میان‌مدت شرایط اقتصاد ایران در آینده چگونه است. ما پیش‌بینی عملکرد بودجه را ملاک قرار می‌دهیم و با شاخص‌های موسوم به **رویی**^۳ یا **مشاهده‌شونده بودجه** شروع می‌کنیم. نمودار ۱۲ را ببینید.^۴

۱. اگر می‌خواهید در مورد این مفاهیم و مفاهیم مشابه و جزئی‌تر دیگر یا نحوه محاسبه آنها بیشتر بدانید به سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مراجعه کنید و یا عبارات زیر را در گوگل جستجو کنید: *Structural Primary Balance*، *Cyclically Adjusted Non-Oil Primary Balance* و ...

۲. به دلیل فاصله زیاد عملکرد واقعی بودجه از ارقام لایحه و قانون، مانند سال‌های گذشته، در پیش‌بینی‌ها و محاسبات، پیش‌بینی عملکرد بودجه را در نظر می‌گیریم. برای جزئیات پیش‌بینی عملکرد منابع و مصارف به گزارش‌های منابع و مصارف بودجه مرکز پژوهش‌ها مراجعه کنید.

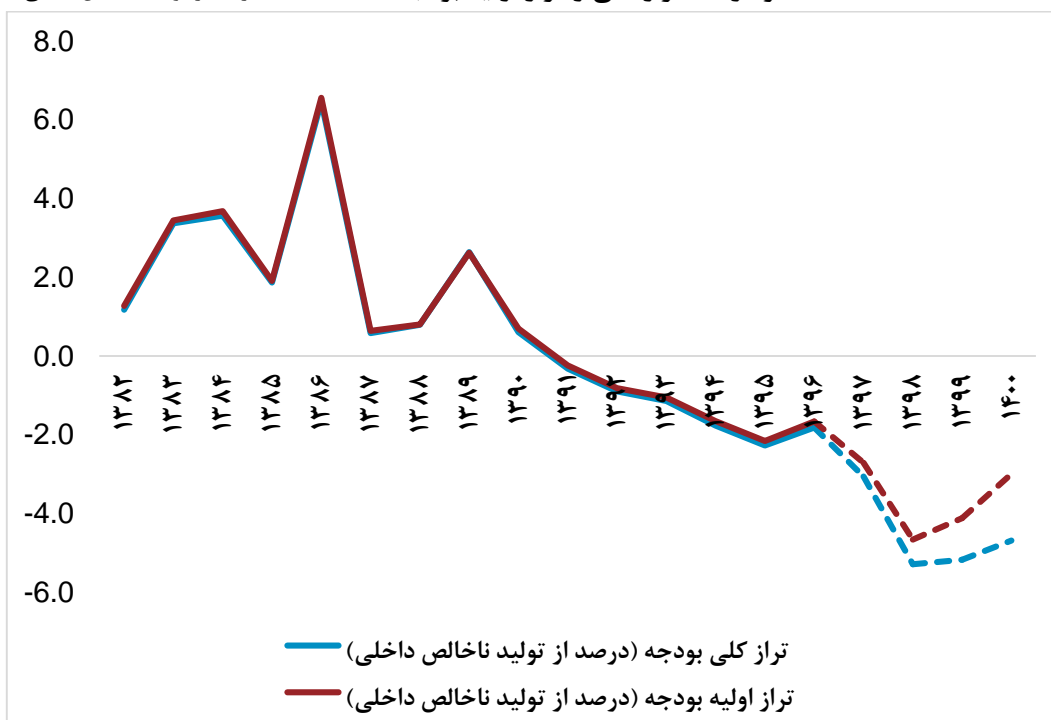
3. **Headline**

۴. در تمام نمودارها، خطوط نقطه‌چین و یا هاشوری، پیش‌بینی محاسبات تحقیق هستند.



(درصد از تولید ناخالص داخلی)

نمودار ۱۲. تراز کلی و تراز اولیه بودجه



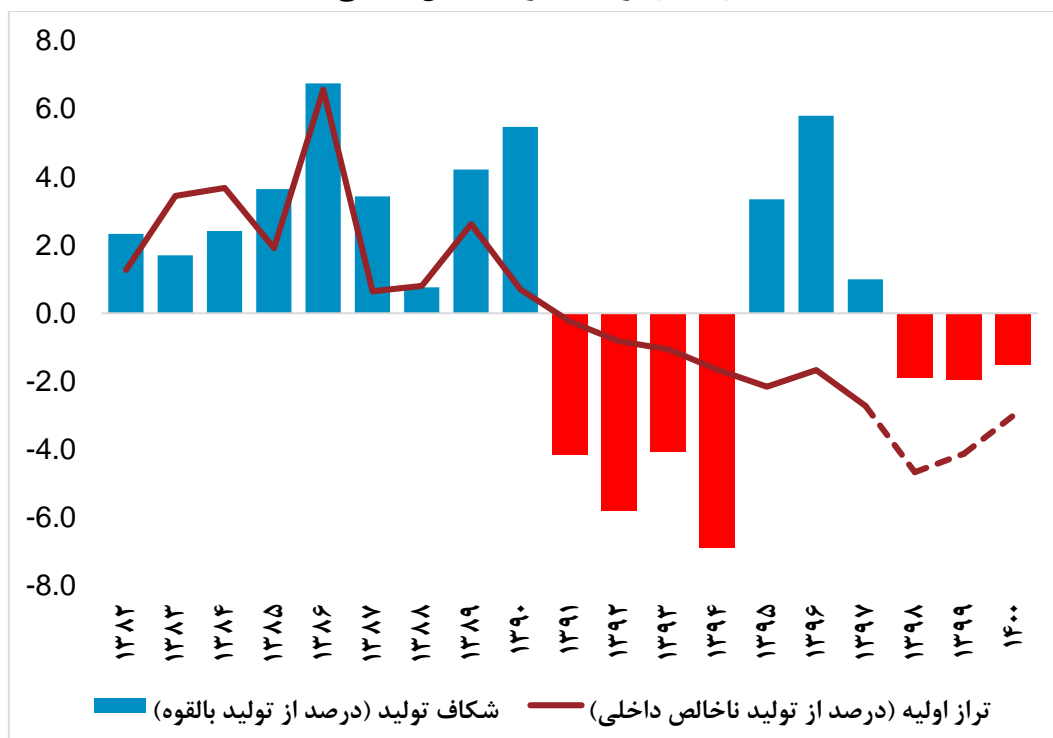
مأخذ: محاسبات تحقیق.

نمودار ۱۲ نشان می‌دهد که از سال ۱۳۹۱، ترازهای کلی و اولیه بودجه کشور منفی شده است. همچنین، از سال ۱۳۹۶ و با افزایش مخارج بهره‌ای دولت، به دلیل تأمین مالی کسری بودجه از طریق فروش اوراق قرضه و امثالهم، تراز اولیه در حال تمایز و فاصله گرفتن از تراز کلی بودجه است. پیش‌بینی ما این است که در میان مدت چهار ساله، این واگرایی و فشار مالی بهره‌ای بر مخارج دولت، بیشتر خواهد شد. به نمودار فوق کمی بیشتر دقت کنید تا رازهای بیشتری را برای شما آشکار کند!

مشاهده می‌کنیم، اوج تراز مثبت بودجه‌ای در گذشته نزدیک در سال ۱۳۸۶ بوده است. سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ با اوج‌گیری درآمد نفتی همراه بود. همراه با افزایش منابع دولت، مخارج بودجه‌ای دولت هم زیاد می‌شود (به اصطلاح حرکت همراه چرخه‌ای بودجه‌ای) و در نتیجه فاصله زیاد منابع و مخارج و تراز مثبت بودجه کاهش پیدا می‌کند. بعد از نزول شدید در بودجه سال ۱۳۸۷، این فاصله در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۸۹ کمی ترمیم می‌شود، اما بار دیگر از سال ۱۳۹۰ تراز بودجه‌ای حالت نزولی به خود می‌گیرد تا اینکه در سال ۱۳۹۱ با تشدید تحریم‌ها خط صفر را رد می‌کند. از آن سال به بعد، دولت‌ها زیر فشار بودجه‌ای بوده‌اند.

اما اوضاع اقتصاد در این سال‌ها چه تغییری کرده؟ ارتباط بودجه با آن چگونه بوده و تحرک مالی دولت چه تغییری کرده؟ نمودارهای بعدی را دنبال کنید.

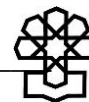
نمودار ۱۳. تراز اولیه بودجه (درصد از تولید ناخالص داخلی) و شکاف تولید (درصد از تولید بالقوه داخلی)



مأخذ: همان.

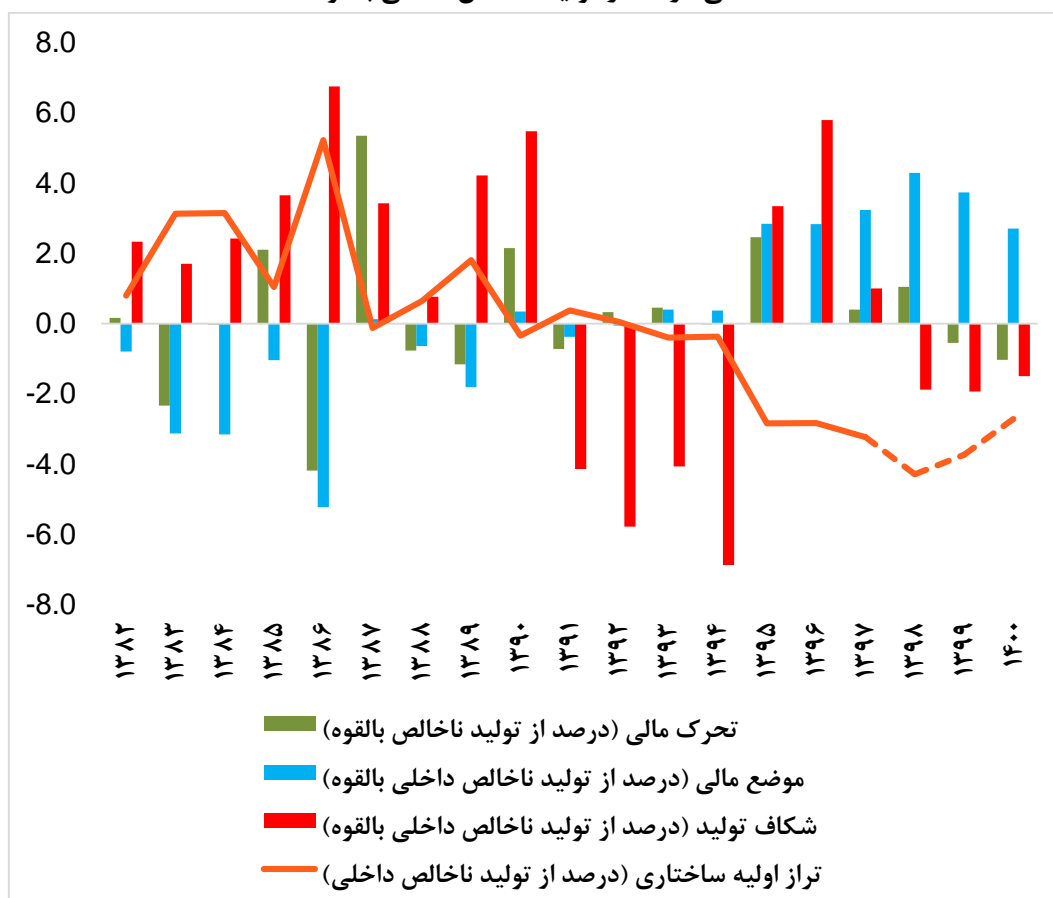
در نمودار ۱۳، به نوسانات شکاف تولید دقت کنید. ملاحظه می‌کنیم طی سال‌های اخیر، شکاف تولید از سال ۱۳۹۱ منفی شده و اقتصاد در حال خنک شدن بوده است. این خنک شدن یا به عبارتی دوره رکود تا سال ۱۳۹۴ ادامه پیدا کرده است. در سال ۱۳۹۵ شکاف تولید مثبت شده، به عبارتی، اقتصاد در این دو سال، ظرفیت تولید بلندمدت خود را بازیابی کرده است. در ۱۳۹۶ شکاف تولید به طور قابل توجهی مثبت شده است که ناشی از تزریق دوباره درآمدهای نفتی به اقتصاد است. در سال ۱۳۹۷، شکاف مثبت تولید در حال افول و اقتصاد در حال خنک شدن است و پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آتی نیز این فرایند ادامه داشته باشد. تلاش کنید با بازگشت دوباره به نمودار فوق، ارتباط بودجه با وضعیت اقتصاد در این سال‌ها را ارزیابی کنید. چند ثانیه تأمل کنید و سپس مطالعه ادامه متن را از سر بگیرید.

خودتان را خسته نکنید. این نمودار در ارتباط با تصمیمات دولت در بودجه و ربط آن به شرایط اقتصاد چیز زیادی به ما نمی‌گوید، زیرا اگر چه وضعیت اقتصاد را با استفاده از شکاف تولید، نسبت به شرایط بلندمدت سنجیده‌ایم، اما نوسانات بودجه و مقادیر تراز اولیه، تحت تأثیر رونق و رکود است، به طوری که شرایط رکودی و رونق همانند یک نويز سنگین اجازه مشاهده تصمیمات اقتصادی دولت از طریق بودجه را نمی‌دهد. برای اینکار همان گونه که قبلاً اشاره شد باید از شاخص‌های تیر بودجه‌ای کمی عمیق‌تر برویم و شاخص‌های بودجه‌ای



ساختاری را هم ببینیم. اما قبل از اینکه به نمودار بعدی نگاه کنید، تلاش کنید تحولات اقتصادی سال‌های رونق نفتی را هم ملاحظه کنید و تلاش کنید به یاد آورید که داغی اقتصاد براساس شکاف تولید مثبت در سال ۱۳۸۶ اقتصاد، به چه معنی بوده است (راهنمایی: اقتصاد در حال رونق، سال بعد به تورم بالای ۲۵ می‌رسد!). اکنون نوبت به مشاهده همزمان شرایط واقعی اقتصاد نسبت به ظرفیت بلندمدت و شرایط اقتصادی بودجه و تحرک دولت در بودجه می‌رسد. نمودار ۱۴ را ببینید.

نمودار ۱۴. تراز اولیه ساختاری، تحرک مالی، موضع مالی، شکاف تولید (همگی درصد از تولید ناخالص داخلی بالقوه)



تفسیر این نمودار، برخلاف ظاهر غلط‌انداز خود، بسیار آسان است. شکاف تولید را که در نمودار قبلی ملاحظه کردیم و چیز جدیدی نسبت به آن ندارد (سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ شکاف تولید مثبت شده و از ۱۳۹۷ رو به افول است). پس برای شروع، از تراز اولیه ساختاری شروع می‌کنیم. تراز اولیه ساختاری نشان می‌دهد که تراز اولیه بودجه‌ای دولت به نسبت شرایط بلندمدت بودجه‌ای خود، از سال ۱۳۹۰ تقریباً حول نقطه تراز صفر نوسان کرده است (اندکی بالاتر یا پایین‌تر از این تراز). این تراز در سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ عملاً صفر بوده است. به عبارت دیگر، دولت از این سال‌ها علی‌رغم فشار رکودی

و شکاف منفی تولید، به سختی، با حفظ تعادل عبور است. اما از سال ۱۳۹۵، کسری تراز اولیه سقوط می‌کند و بدتر می‌شود. این درحالی است که در این سال، اقتصاد در حال بهبود بوده است. چرا؟ پاسخ را در نوسانات موضع مالی و تحرک مالی ببینید. ملاحظه می‌شود موضع مالی دولت در سال ۱۳۹۵ به ناگاه مثبت می‌شود و به بالای دو درصد تولید ناخالص داخلی بالقوه می‌رسد. به عبارت دیگر، دولت در این سال پا را روی گاز بودجه می‌گذارد (عمدتاً با انتشار قابل توجه اوراق استقراضی در بودجه آن سال) تا بتواند اقتصاد در حال گرم شدن که اینک به ظرفیت بلندمدت خود رسیده را بیشتر تحریک کند. موضع بودجه‌ای مثبت در این سال، نسبت به موضع سال قبلی ۲ درصد بیشتر بوده و به عبارتی، تحرک مالی دولت هم مثبت بوده است. در سال ۱۳۹۶، موضع مالی مثبت، اما تحرک مالی تقریباً صفر است. یعنی اینکه اگرچه دولت تلاش کرده سوخت بیشتری به باک موتور اقتصاد بریزد اما رشد موضع مالی نسبت به سال ۱۳۹۵ صفر بوده است (به دلیل موضع مالی نسبتاً قابل توجه در سال ۱۳۹۵ امکان رشد بیش از آن و استقراض بیشتر نبوده است). در سال‌های بعد از آن نیز یعنی در اجرای بودجه ۱۳۹۷ و لایحه ۱۳۹۸، دولت تلاش خود را برای تحریک اقتصاد انجام داده و موضع مالی مثبت است، اما در هر سال نسبت به سال قبل، این رشد تقریباً ناچیز بوده است.

پیش‌بینی می‌شود در صورت ادامه روند فعلی، موضع مالی دولت در بودجه همچنان مثبت، اما کاهنده، و تحرک مالی از سال ۱۳۹۹ به بعد، منفی شود، این یعنی اینکه رشد منابع تزریق شده به اقتصاد نسبت به ظرفیت موجود، نسبت به رشد سال قبل از آن کاهش پیدا خواهد کرد. این مسئله عمدتاً به این خاطر خواهد بود که فضای مالی و امکان استفاده دولت از منابع استقراضی برای تحریک اقتصاد از مسیر بودجه، سال به سال در حال کاهش خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
۳. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۷.
4. Murray Petrie and Jon Shields, "Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?" OECD Journal on Budgeting, Volume 2010/2, pp. 1-13, available at: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Producing-a-Citizens-Guide-to-the-Budget.pdf>
5. IBP, 2012, The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets, Washington: International Budget Partnership, available at: www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf
6. Citizen's Guide to the Federal Budget, DIANE Publishing, 1995 (Available on Google Books: https://books.google.com/books?id=3IIVbGND_7MC&printsec=frontcover#)



v=onepage&q)

7. United States. Office of Management and Budget. Citizen's Guide to the Federal Budget. 1996-2002. <https://fraser.stlouisfed.org/title/?id=424> , accessed on December 8, 2014.
8. A People's Guide to The Federal Budget, National Priorities Project, https://www.nationalpriorities.org/media/uploads/peoples_budget/npppeoplesguideoct2011.pdf , accessed on 2 December, 2014.
9. Your Role as a Taxpayer, Citizen's Guide to the Federal Budget, http://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/whys/thm01/les01/ac3_thm01_les01.jsp , accessed on 9 December, 2014.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۲۰

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۱۲۴۷

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت: ۵۲۵

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۰۵

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار

همکاران: ناصر یارمحمدیان، عاطفه جلالی موسوی، میثم پیله‌فروش

ناظران علمی: محمد قاسمی، داریوش ابوحمزه، سیدمحمدهادی سبحانیان

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

۲. بودجه برای مردم

۳. بودجه برای شهروندان

۴. بودجه به زبان ساده



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۰۸