

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور

۲. بودجه به زبان ساده

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات بخش عمومی

دوره یازدهم – سال دوم

شماره ثبت: ۷۱۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

کد موضوعی: ۲۳۰

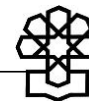
شماره مسلسل: ۱۷۹۲۲

دی‌ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	ارقام بودجه
۱۰.....	بودجه‌خوانی دستگاه‌ها
۱۲.....	استان من در بودجه
۱۷.....	معیارهای بودجه
۱۹.....	معیار ۱۴۰۱
۲۰.....	تورم و بودجه
۲۳.....	ارز و بودجه
۲۵.....	عملیات برنهارد
۲۷.....	کسری بودجه چرا ایجاد می‌شود؟
۲۹.....	اصل و فرع بودجه ۱۴۰۱
۳۱.....	کسری داریم؟
۳۶.....	با کسری احتمالی ۱۴۰۱ چه کنیم؟
۴۳.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

«ما اسکناس‌های زیبایی چاپ کردیم...»

برنهارد کروگر

شکل ۱. تصاویری از بسته‌های اسکناس چاپ شده در عملیات برنهارد آلمان علیه انگلیس طی جنگ جهانی دوم*



* در این عملیات که به نام افسر مجری آن (برنهارد کروگر) نامیده شد، ارتش آلمان تلاش داشت با انتشار حجم زیادی اسکناس مشابه اسکناس رایج در انگلستان، ارزش پول آنجا را تضعیف و اقتصاد را با تورم شدید متلاشی کند. این عملیات در میانه راه لو رفت و ناکام ماند اما حجم اسکناس‌های چاپ و توزیع شده به اندازه‌ای زیاد بود که انگلستان برای خنثی‌سازی آن مجبور به نشر اسکناس جدید شد.

چکیده

این گزارش، تصویری غیرفنی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ ارائه می‌کند. برای خواندن این گزارش، سواد مقدماتی مالی یا اقتصادی خاصی نیاز نیست. به‌منظور ساده‌سازی، اعداد گرد شده و جزئیات نادیده گرفته شده‌اند. ارقام به هزار میلیارد تومان (همت) است. موارد اندکی پیچیده‌تر یا نه‌چندان ضروری در داخل کادر نوشته شده تا در صورت تمایل، خواندن آن به وقت دیگری موکول شود. گزارش حاضر صرفاً در پی روایت بودجه به زبان غیرفنی برای عموم است تا بتوانند با تقویت دانش بودجه‌ای خود، همراه و دنبال‌کننده بهتری

برای تصمیمات وکلایشان در مجلس بوده و با درک بهتر نسبت به شرایط موجود، انتظارات خود از فرایند بودجه را تعدیل کنند. گزارش‌های فنی و راهکارهای اصلاحی پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای بررسی نمایندگان در گزارش‌های دیگر منتشر می‌شود.

این گزارش نشان می‌دهد اولویت اصلی قابل تصور برای بودجه ۱۴۰۱، ... جلوگیری از تبدیل بودجه به بستر عملیات شبه برنهادی علیه ریال و اقتصاد ایران (در نتیجه فشار ناشی از تحریم ظالمانه و تعلل‌های تاریخی برای اصلاح بودجه) است.

مقدمه

بودجه معمولاً آینه مالی شیوه اداره حکومت خوانده می‌شود. سندی که برخلاف شعار و حرف و سخنرانی، با عدد و رقم نشان می‌دهد حکومت‌ها چگونه حکمرانی می‌کنند و مردم نیز چه وظایف متقابلی در قبال آن دارند. سند بودجه همچنین به‌عنوان یک میثاق عمومی نشان می‌دهد که دولت و مجلس چه برنامه‌هایی برای توسعه و بهبود امور دارند.

بودجه علاوه بر آنکه نشان‌دهنده شیوه حکمرانی در یک کشور است، قابلیت کف‌بینی فوق‌العاده‌ای نیز به ناظران عمومی و فعالان اقتصادی می‌دهد. **کف‌بینی بودجه‌ای**، به‌معنای 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 بودجه، فروض استفاده شده برای تنظیم، اولویت‌های بودجه‌ای، موارد درج شده و برجسته شده و حتی موارد درج نشده، همگی می‌توانند حاوی نکته‌های فراوانی باشند.

همه‌ساله در این گزارش، به‌منظور آشنایی عموم، بر یکی از وجوه بودجه تمرکز بیشتری می‌شود. برخی از محورهای برجسته شده در گزارش‌های سال‌های قبل عبارت بودند از: واقع‌نمایی در بودجه، شیوه تصمیم‌گیری در مورد درآمدهای نفتی، عمران در بودجه، شفافیت و بودجه، بودجه‌های چندگانه داخل بودجه، درآمدهای اختصاصی و متفرقه، کسری در بودجه، بودجه‌ریزی موسوم به «مبتنی بر عملکرد»، تحریم و بودجه، بودجه‌های استانی، بخش‌های اختیاری و صلاح‌دید بودجه و...

در گزارش امسال برخلاف سالیان گذشته، بر یک جنبه سلبی بودجه متمرکز می‌شویم و خواهیم گفت که مجموع شرایط تحمیل‌شده بیرونی همراه با بی‌عملی، اهمال، تعلل‌های مکرر و خرابکاری‌های متعدد در بودجه‌های گذشته، بودجه‌ریزی در ایران را به جایی رسانده است که **مهم‌ترین کارکرد اصلی مورد انتظار از بودجه ۱۴۰۱ نه در آن چیزی است که قرار است انجام دهد، بلکه در آن چیزی است که نباید انجام دهد.**

در این گزارش، ابتدا کلیات ارقام بودجه را مرور می‌کنیم تا بدانیم وقتی از بودجه ۱۴۰۱ حرف می‌زنیم



از چه حرف می‌زنیم. سپس معیارهای متعارف بررسی بودجه را مرور کرده و از آنجا به این نتیجه می‌رسیم که با توجه به کیفیت بودجه و شرایط گذشته و حال، معیار اصلی بررسی بودجه ۱۴۰۱ چه می‌تواند باشد. سپس با مرور مفهوم تورم و ارتباط آن با بودجه (در کنار سایر موتورهای تورم مانند نظام بانکی)، به کسری بودجه سال جاری پرداخته و درنهایت مسیرهای عمومی رفع آن را بررسی می‌کنیم. گزارش امسال یک سؤال با جایزه نیز طرح کرده است!

ارقام بودجه

رقم بودجه امسال ۳۶۳۱ هزار میلیارد تومان است. بودجه به دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها تقسیم می‌شود. از این رقم، ۱۵۰۵ هزار میلیارد تومان **بودجه عمومی** و بقیه معادل ۲۲۳۱ هزار میلیارد تومان، **بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی** است.

بودجه عمومی در واقع همان چیزی است که از آن به‌عنوان «بودجه» یاد می‌کنیم؛ یعنی دخل دولت (نفت و مالیات و...) و خرج دولت و دستگاه‌های دولتی و ادارات (شامل حقوق و دستمزد و مخارج عمرانی و...). بودجه شرکت‌های دولتی 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 و میزان ورودی آنها به بودجه عمومی (برای بهبود منابع دولت) یا دریافتی‌شان از بودجه عمومی (در هنگام زیان‌ده بودن) 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 برنامه و بودجه کشور ارسال می‌شود. در واقع یکی از ابهامات کنونی بودجه‌ریزی در کشور، نامعلوم بودن نقش نمایندگان در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست. این فرایند عوارض متعدد دیگری نیز از جمله در بخش هزینه‌های جاری و حقوق و دستمزد دارد که هرچند وقت یکبار بروز نمونه‌هایی از آن باعث رنجش افکار عمومی می‌شود. به دلایل فنی-حقوقی و نیز غیرحقوقی (از جمله شبکه درهم‌تنیده ذی‌نفعان این بخش) اصلاحات در این بخش به‌کندی پیش می‌رود.

بودجه عمومی در بخش منابع و مصارف خود، دو جزء دارد. **منابع و مصارف عمومی و منابع و مصارف اختصاصی**. (رقم بودجه عمومی با رقم منابع عمومی نباید اشتباه گرفته شود). منابع عمومی منابعی هستند که همگی وارد یک استخر عمومی درآمدها شده و سپس بین مصارف عمومی مختلف تقسیم می‌شوند. اما منابع اختصاصی، معمولاً منابعی هستند که محل مصرفشان، همان دستگاه ایجادکننده درآمد

است (مانند درآمد بیمارستان‌ها یا دانشگاه‌ها). 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 و 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 دارد و آن اینکه درآمدی که در یک سال بودجه‌ای 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 اینکه خیال دریافت‌کننده منابع را از بابت اختصاص درآمد راحت می‌کند و در نتیجه پاسخگویی و انگیزه بهبود بهره‌وری را کاهش می‌دهد (اگرچه انگیزه کسب درآمد را بالا می‌برد). 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 محل 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، ۱۳۷۲ هزار میلیارد تومان، معادل ۹۱ درصد از بودجه عمومی، منابع و مصارف عمومی و معادل ۱۳۳ هزار میلیارد تومان، معادل ۹ درصد از بودجه عمومی، منابع و مصارف اختصاصی است که از ۱۳۳ هزار میلیارد تومان منابع اختصاصی، قرار است حدود ۸۶ 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 شامل: ۱. درآمدها شامل مالیات‌ها و درآمدهای غیرمالیاتی (مثل جرایم، اجاره امکانات دولتی و...) ۲. عایدات نفتی (و سایر منابع ناشی از فروش سرمایه‌های ملی) و ۳. استقراض (در قالب فروش اوراق و...) تشکیل می‌شود. مصارف عمومی نیز شامل سه بخش: ۱. هزینه‌های مصرفی (معروف به جاری) ۲. مصارف سرمایه‌گذاری (معروف به عمرانی) و ۳. بازپرداخت اصل و سود استقراض است. ارقام مرتبط با این موارد در بودجه ۱۴۰۱ به شرح جدول ۱ است. در اصطلاح بودجه‌ای، دریافت‌ها از محل نفت و امثالهم به دلیل 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 یا درآمد سازمان سنجش از فروش کارت ثبت‌نام در آزمون سراسری) و درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات (مثلاً جرایم رانندگی یا جریمه غایبان خدمت سربازی یا جرایم و خسارات محیط زیستی) و سایر می‌شوند. همان‌طور که گفتیم، طرف مصارف عمومی دولت نیز سه بخش کلی دارد: هزینه (معروف به هزینه‌های جاری)، عمرانی (معروف به بودجه عمرانی) و بازپرداخت دیون. در ادبیات بودجه‌ای، مبالغی که صرف ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای جدید می‌شوند (عمرانی)، هزینه طبقه‌بندی نمی‌شوند و به آنها **تملک دارایی سرمایه‌ای** گفته می‌شود، زیرا پولی که خرج شده برای به تملک درآوردن یا ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای برای کشور صرف می‌شود. از بازپرداخت بدهی و دیون (مثلاً بازپرداخت اصل اوراق و امثالهم) نیز به **تملک 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 قرضه - را از دست آنها جمع‌آوری می‌کند.

جدول ۱. تصویر کلی منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

(واحد ارقام هزار میلیارد تومان) (ارقام گرد شده است)

مصارف (۱۳۷۲)		منابع (۱۳۷۲)	
_ حقوق و دستمزد (۲۷۹) _ بازنشستگان و بخش دیگری از حقوق و دستمزد (۳۲۹) _ استفاده از کالا و خدمات (مثل حق اجاره برخی ساختمان‌ها، هزینه آب و برق ادارات و ...) (۶۰) _ یارانه (غیر از یارانه نقدی و یارانه خرید تضمینی گندم مثل یارانه سود تسهیلات مسکن، شیر و ...) (۸) _ سایر (۲۸۹) نکته: یارانه نقدی، یارانه نان و بخش دیگر از مصارف که در تبصره «۱۴» منعکس می‌شوند جزء تراز جمع منابع و مصارف بودجه نیست، بلکه صرفاً در احکام بودجه در مورد آن، براساس قانون هدفمند کردن یارانه‌ها تصمیم‌گیری می‌شود. در واقع یک بودجه کوچک داخل بودجه، اما بدون لحاظ شدن در جمع منابع و مصارف بودجه است.	هزینه (جاری) (۹۶۵)	_ مالیات شرکت‌ها (۱۳۴) _ مالیات دستمزد کارمندان دولتی (۲۴) _ مالیات دستمزد کارکنان بخش خصوصی (۲۳) _ مالیات مشاغل و اصناف (۳۳) _ سایر مالیات‌های بر درآمد (۴) _ مالیات بر ثروت (۲۷) _ مالیات بر واردات (۷۸) _ مالیات ارزش‌افزوده (۱۴۹) _ مالیات ارزش‌افزوده برای بهداشت و درمان (۳۷) _ سایر مالیات کالا و خدمات (مالیات سیگار، عوارض خروج، نقل و انتقال خودرو و ...) (۱۸)	مالیات‌ها (۵۲۷)
		_ فروش خدمات و کالاهای دولتی (۱۸) _ حاصل از مالکیت دولت (۸۷) _ جرائم و خسارات (۱۰) _ سایر (۲۱)	غیرمالیات (۱۳۶)
ایجاد و تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) (۲۵۲)		فروش و واگذاری سرمایه ملی (عمدتاً نفت) (۴۰۸)	
تسویه استقراض و دیون و امثالهم (۱۵۵)		استقراض و ایجاد دین و امثالهم مانند برداشت از صندوق توسعه ملی (۲۹۹)	

میزان رشد ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۱ نسبت به قانون ۱۴۰۰ (با و بدون احتساب تورم) در جدول ۲

آمده است:^۱

۱. بهتر این است که رشد نسبت به عملکرد بودجه (یعنی پیش‌بینی ارقامی که در نهایت امسال محقق می‌شوند) محاسبه شود اما به دلیل جلوگیری از پیچیده‌تر شدن گزارش از این کار صرف نظر می‌کنیم.



جدول ۲. رشد منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

درصد رشد واقعی (با حذف اثر تورم)	درصد رشد اسمی	عنوان
۵	۴۶	منابع عمومی
۷	۴۹	درآمدها
۱۶	۶۲	درآمدهای مالیاتی
۶۲	۱۲۷	مالیات بر شرکتها
۱	۴۱	مالیات دستمزد کارکنان دولتی
۸	۵۱	مالیات دستمزد کارکنان بخش خصوصی
۴۱	۹۷	مالیات مشاغل و اصناف
(۷۴)	(۶۴)	سایر مالیات‌های بر درآمد
(۴۲)	(۱۹)	مالیات بر ثروت
۲	۴۲	مالیات بر واردات
۲۱	۶۹	مالیات ارزش افزوده*
۵۱	۱۱۱	مالیات ارزش افزوده برای بهداشت و درمان
(۲۹)	(۶)	سایر مالیات کالا و خدمات (مالیات سیگار، عوارض خروج، نقل و انتقال خودرو و ...)
(۱۸)	۱۵	درآمدهای غیر از مالیات
(۱۲)	۲۳	فروش خدمات و کالاهای دولتی
۲۸	۷۹	حاصل از مالکیت دولت
(۳۲)	(۵)	جرائم و خسارات
(۶۵)	(۵۱)	سایر
۳۰	۸۱	فروش و واگذاری سرمایه ملی (عمدتاً نفت)
(۱۹)	۱۳	استقراض و ایجاد دین و امثالهم مانند برداشت از صندوق توسعه ملی
۵	۴۶	مصارف عمومی
(۱)	۳۸	هزینه‌ها (جاری)
۲۳	۷۳	ایجاد و تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی)
۲۰	۶۸	تسویه استقراض و دیون و امثالهم

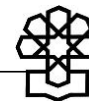
* با توجه به کاهش یک واحد درصدی سهم این بخش (از ۴ درصد به ۳ درصد) در واقع رشد این بخش حدود بالای ۹۰ درصد بوده است.
 ** عدد اول، رشد اسمی یا همان رشد بدون احتساب تورم و عدد دوم، رشد واقعی یا با حذف اثر تورم (با فرض ۴۰ درصد تا پایان سال) است.
 محاسبه رشد بر اساس سقف اول قانون بودجه ۱۴۰۰ انجام شده است (ارقام داخل پرانتز نشان‌دهنده کاهش می‌باشند. ارقام گرد شده است).

توجه به ارقام رشد واقعی نشان می‌دهد که بودجه ۱۴۰۱ با احتساب تورم نسبت به بودجه سال ۱۴۰۰ رشد قابل توجهی نداشته و این بدان معناست که بودجه نمی‌تواند چندان به تحریک رشد اقتصاد کمک کند. البته حرکت به سوی منبسط کردن قابل توجه بودجه (پس از کسر تورم) از مسیرهای تورم‌زا در شرایطی که طرف عرضه اقتصاد نیز با مشکلات خاص خود روبه‌رو است می‌تواند در حالاتی بیش از آنکه به تحریک رشد منجر شود، بر آتش تورم بیفزاید. نتیجه اینکه اگر هم قرار است رقم واقعی بودجه (پس از کسر تورم) زیاد شود و انبساط صورت گیرد، باید از مسیری غیر از چاپ پول انجام شود (مثلاً از

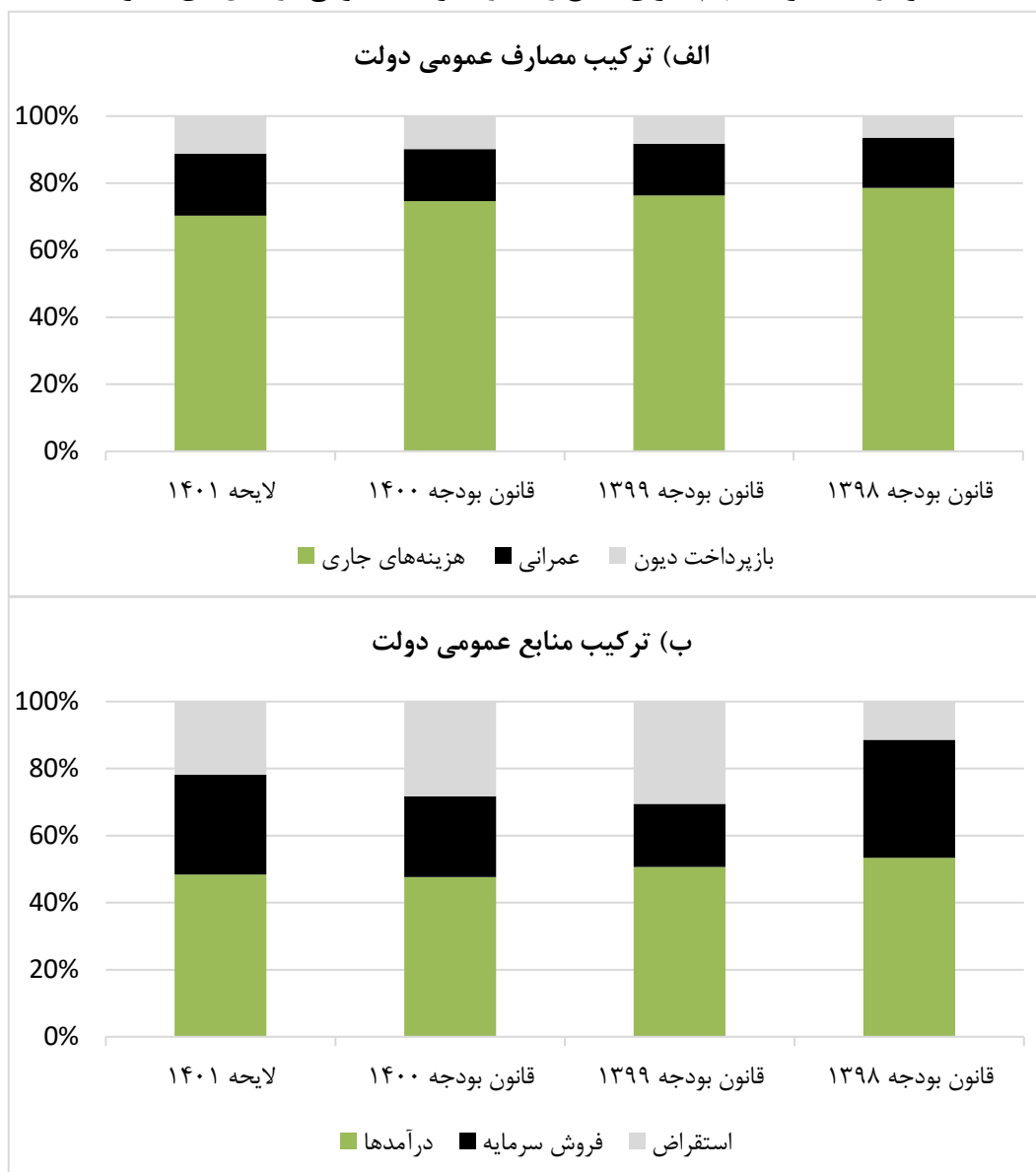
طریق افزایش استقراض تا حدی که بازپرداخت آن به راحتی و بدون جهش زیاده از حد نرخ بهره یا تخریب بیشتر اقتصاد صورت گیرد. در مورد این مسئله باید مراقب عدم تحقق سایر منابع دولت که به صورت معمول در طول سال با افزایش میزان انتشار اوراق جبران می شود نیز بود).

به نظر می رسد در بودجه امسال، میزان استقراض به طور محسوسی نسبت به سالیان گذشته کاهش یافته است. البته همزمان در یکی از تبصره های بودجه گفته شده که اگر درآمد نفت محقق نشود منابع محقق نشده با استقراض جبران خواهد شد. این امر از چاپ پول بهتر است اما در صورت بروز (عدم تحقق نفت و جایگزین شدن استقراض به جای آن)، میزان اوراق استقراضی را همانند سالیان اخیر بالا خواهد برد. می توان پیش بینی کرد که در سال آتی نیز مشابه چند سال گذشته بخشی از منابع شامل درآمدهای مالیاتی و گمرکی، واگذاری شرکت های دولتی و... محقق نشده و در عمل میزان اوراق استقراضی نسبت به عدد لایحه افزایش یابد. در صورت تحقق کامل سایر منابع و عدم نیاز به جایگزینی آن با اوراق، می توان در طول سال **بسته مکملی** را ارائه^۱ داد که مقدار استقراض نسبت به وضعیت بسیار کاهش یافته فعلی زیاد شود اما به طور اختصاصی صرفاً خرج منابع عمرانی و تحریک رشد شود.

نمودار ۱، روند تغییرات سهم اجزای منابع و مصارف بودجه عمومی را در قوانین بودجه سال های اخیر با لایحه بودجه ۱۴۰۱ مقایسه می کند. با توجه به بیش برآوردهای معمول در قوانین بودجه سال های گذشته، بهتر این است که مقایسه با عملکرد بودجه (یعنی پیش بینی ارقامی که در نهایت محقق می شوند) محاسبه شود اما به دلیل جلوگیری از پیچیده تر شدن گزارش از این کار صرف نظر می کنیم).



نمودار ۱. تغییرات سهم اجزای منابع و مصارف بودجه عمومی در سال‌های اخیر



مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

آنچه به‌طور کلی از نمودارهای بالا برمی‌آید این است که سهم هزینه‌های جاری از کل هزینه‌های دولت کاهش یافته است و دولت قصد دارد سهم سرمایه‌گذاری و بازپرداخت دیون خود را از کل مصارف بیشتر نماید (البته کاهش سهم هزینه‌های جاری عمدتاً نه به‌دلیل کنترل هزینه‌ها بلکه به‌دلیل افزایش سهم بازپرداخت دیون اتفاق افتاده است). در سوی دیگر، سهم مالیات از کل هزینه‌های دولت هرچند نسبت به قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ کاهش یافته ولی درصد قانون بودجه ۱۴۰۰ حفظ شده و دولت برنامه دارد تا با اصلاح سیاست ارز ترجیحی، منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی را افزایش داده و کمتر از سال‌های گذشته از ابزار استقراض، به‌ویژه به شکل انتشار اوراق مالی، استفاده نماید.

لوايح و قوانين بودجه ساليانه، علاوه بر اين ارقام كلان كه تصميمات كلان دولت و تأثيرات آن بر كل اقتصاد را نشان مي‌دهند، جزئياتي در خصوص نحوه تقسيم اعتبارات ميان موضوعات مختلف يا دستگاه‌هاي اجرايي مختلف در بردارد و در خبرها و حواشي مربوط به بودجه بيشتر بر رشد بودجه فلان دستگاه اجرايي و دلایل آن متمرکز می‌شود.

بودجه خوانی دستگاه‌ها

همه‌ساله در سند بودجه ساليانه، دسته‌بندی‌های متنوعی از مصارف عمومی ارائه می‌شود. یکی از دسته‌بندی‌های ارائه شده در **جدول شماره (۶)**، تقسیم مصارف عمومی براساس کارکرد یا وظایف دولت است که بر مبنای تقسیم‌بندی بین‌المللی مشترک میان کشورها^۱ صورت می‌گیرد. برای مثال، در این دسته‌بندی مشخص می‌شود که دولت چه میزان برای رفاه اجتماعی یا بهداشت در بودجه خود پول پیش‌بینی کرده است. تقسیم‌بندی بسیار مهم دیگر در مصارف عمومی براساس پول در نظر گرفته شده برای هریک از دستگاه‌های اجرايي بودجه‌بگیر است. این تقسیم‌بندی که در **جدول شماره (۷)** بودجه ارائه می‌شود، لیست تمامی دستگاه‌هایی که به هر نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند را شامل می‌شود. سایر دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، منابع خود را از یکی از دستگاه‌های مشخص شده در این جدول دریافت می‌کنند.

نکته جالب این است که قاعده مشخصی برای تعیین دستگاه‌های موجود در جدول شماره (۷) وجود ندارد. مثلاً در قوانین بودجه سال‌های گذشته، در این جدول وزارت بهداشت با اعتبار ۱۵۰۰۰ میلیارد تومان در کنار سازمان امور عشایری با اعتبار ۱۵۱ میلیارد تومان و پژوهشکده زمین با اعتبار ۱۱ میلیارد تومان قرار داشت و در طول زمان با رفت‌وبرگشت بین دولت و مجلس بعضی دستگاه‌ها به این جدول اضافه شده‌اند.

اهمیت جدول شماره (۷) بودجه به‌خاطر این است که این جدول مبنای پرداخت پول سازمان برنامه و بودجه است. به‌عبارت دیگر بودجه ما «برنامه‌ای» نیست، بلکه «دستگاهی» است. البته باید این را هم بدانیم که اعداد درج شده در جدول شماره (۷) قانون بودجه، معمولاً با آن پولی که واقعاً به دستگاه پرداخت می‌شود تا حدی متفاوت است. یعنی اینکه سازمان برنامه و بودجه اختیار دارد به همین میزان، کمی بيشتر (حداکثر ۱۰ درصد) یا هر میزان کمتر از مبلغ درج شده به‌عنوان بودجه را به دستگاه‌هایی که در جدول ۷ هستند اختصاص دهد. ممکن است یک چیزی را در قانون تصویب کنند، اما بعد یک مبلغ دیگری به حسابشان واریز شود (این اعتبارات در هر دستگاه به فراخور، خرج حقوق و دستمزد

1. Classification of the Functions of Government (COFOG)



کارکنان، خرید کالا و خدمات، حقوق بازنشستگان و... خواهد شد!

امسال، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تصمیم گرفته شده که تعداد دستگاه‌های مرسوم جدول شماره (۷) از بالای ۱۲۰۰ دستگاه (که البته بخش زیادی از آن تک تک دانشگاه‌های علوم پزشکی و وزارت علوم که در جای جای کشور می‌بینید، بود) به ۵۰ دستگاه اصلی کاهش پیدا کند. فارغ از مزایا و معایب، هماهنگی با قانون اساسی و قابل پیاده‌سازی بودن یا نبودن، طراحان مدل جدید بودجه، امید دارند که در این روش هر دستگاه اصلی مسئولیت حوزه مشخصی از وظایف دولت مثل سلامت یا آموزش را برعهده داشته باشد و سایر دستگاه‌های زیرمجموعه، دستگاه اصلی محسوب شوند و پولشان را از دست دستگاه اصلی بگیرند.

برای مثال، در جدول (۷) لایحه بودجه ۱۴۰۱، وزارت بهداشت به‌عنوان دستگاه اصلی حوزه سلامت معرفی شده و بقیه دستگاه‌ها مثل دانشگاه‌های علوم پزشکی یا سازمان غذا و دارو تابع وزارت بهداشت‌اند. با این سازوکار، طراحان امیدوارند پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دستگاه‌ها در قبال بودجه دریافتی افزایش یابد.

ولی برای اینکه بدانیم دستگاه‌های زیرمجموعه چقدر پول می‌گیرند، اطلاعات ۴۷۵ دستگاه در یک فایل تکمیلی همراه با لایحه بودجه منتشر شده است. همچنین لیست دیگری از منابع واحدهای آموزشی و پژوهشی تابعه در فایل اطلاعات تکمیلی لایحه بودجه ارائه شده که در واقع سطح دوم دستگاه‌های تابعه هستند. برای مثال دانشگاه علوم پزشکی استان اصفهان در لیست اول دستگاه‌های تابعه است و منابع دو دستگاه زیرمجموعه این دانشگاه که مرکز تحقیقات قلب و عروق و پژوهشگاه هستند، در این جدول ارائه شده است. البته از آنجایی که نحوه این تعامل و ارتباط مالی دستگاه‌ها در تبصره «۱۹» منوط به نگارش آیین‌نامه شده است، سازوکار و چارچوب آن مبهم است.

قدیم‌ترها در جدول (۷) بودجه عمومی، مجموع مصارف هر دستگاه به تفکیک مخارج هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (یعنی همان طرح‌های عمرانی) از محل منابع عمومی و اختصاصی ارائه می‌شد. در بودجه جدید، جدول شماره (۷) برای هر دستگاه از سه بخش جدول منابع دستگاه، جدول مصارف دستگاه و جدول برنامه‌های دستگاه تشکیل شده است. جدول منابع وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به‌عنوان یک دستگاه اصلی در جدول زیر نمایش داده شده است.

جدول ۳. سرفصل‌های جدول شماره ۷ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در سمت منابع

جدول شماره ۷ - خلاصه بودجه دستگاه‌های اصلی

مبالغ به میلیون ریال

شماره دستگاه اصلی	عنوان دستگاه اصلی	منابع عمومی _ دستگاه				جمع	درآمد اختصاصی	جمع کل منابع دستگاه	تبصره ۱۴	منابع عمومی دولت	جمع کل
		درآمد عمومی	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	واگذاری دارایی‌های مالی	جمع						
۱۱۴۰۰۰	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۲۲۵۰۰	-	-	۱۲۲۵۰۰	۳۲۳۳۰۰	۴۴۵۸۰۰	-	۴۹۰۲۶۶۳۵	۵۰۰۳۸۲۰۳۵	

طبق رویه بودجه‌ریزی، منابع دستگاه از دو محل منابع عمومی و درآمد اختصاصی تأمین می‌شوند. نوآوری که امسال در قالب بودجه انجام شده است این است که نقش دستگاه در تأمین درآمدهای عمومی هم در جدول شماره ۷ دیده شده است. در واقع ستون سوم (درآمد عمومی) میزان مشارکت دستگاه در کسب منابع عمومی دولت را نشان می‌دهد. برای مثال، پیش‌بینی شده که وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی حدود ۱۲ میلیارد تومان از درآمد عمومی را باید در سال ۱۴۰۱ وصول کند. از جمع درآمد عمومی با درآمد اختصاصی دستگاه (ستون هفتم)، جمع کل منابع دستگاه به دست می‌آید (ستون هشتم). اگر دستگاهی از جدول تبصره «۱۴» منابعی دریافت نماید، رقم آن در ستون تبصره «۱۴» نوشته می‌شود (البته همان‌طور که قبلاً گفته شد تبصره «۱۴» برای خودش یک بودجه در بودجه هست و در سقف منابع عمومی منعکس نمی‌شود). در شکل (۱) وزارت ارشاد از تبصره «۱۴» پولی نمی‌گیرد (ستون نهم). از آنجایی که بیشتر دستگاه‌های اجرایی ماهیت دستگاه خرج‌کننده دارند، لذا تراز مالی آنها منفی بوده و مصارف آنها بیشتر از منابع آنها است. این اختلاف که از کسر مصارف دستگاه از منابع دستگاه به دست می‌آید از محل منابع عمومی دولت (منابع عمومی تحصیل شده توسط سایر دستگاه‌ها که تراز مثبت داشتند) تأمین می‌شود. این رقم برای وزارت ارشاد حدود ۵ هزار میلیارد تومان است که تحت عنوان منابع عمومی دولت (ستون دهم) درج شده است. از جمع کل منابع دستگاه (حاصل شده توسط دستگاه) و منابع عمومی دولت (اختصاص یافته به دستگاه) ردیف جمع کل (ستون یازدهم) حاصل می‌شود که مجموع منابع در اختیار دستگاه است.

مصارف دستگاه نیز نظیر جدول زیر به سه بخش مصارف عمومی، مصارف از محل درآمدهای اختصاصی و مصارف از محل تبصره «۱۴» ارائه شده است.

جدول ۴. سرفصل‌های جدول شماره ۷ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در سمت مصارف

شماره دستگاه اصلی	عنوان دستگاه اصلی	مصارف عمومی			مصارف اختصاصی			تبصره ۱۴			جمع کل
		جمع	تعلک دارایی‌های سرعایه ای	هزینه ای	جمع	تعلک دارایی‌های سرعایه ای	هزینه ای	جمع	تعلک دارایی‌های سرعایه ای	هزینه ای	
۱۱۴۰۰۰	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۵۰.۵۹.۱۳۵	۱۰.۶۳۵.۸۶۴	۳۹.۴۳۳.۲۷۱	۳۳۳.۳۰۰	-	-	-	-	-	۵۰.۳۸۲.۲۳۵

استان من در بودجه

حدود ۳۳ درصد از منابع بودجه عمومی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، منابع استانی است. منابع استانی از مبلغ ۲۵۴ هزار میلیارد تومان در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به ۴۴۹ هزار میلیارد تومان افزایش داشته است، یعنی رشد ۷۷ درصدی. افزایش منابع استانی یکی به‌خاطر رشد بالای ردیف‌های مالیاتی است و دیگری ناشی از افزوده شدن بیش از ۱۵ هزار میلیارد تومان واگذاری دارایی سرمایه‌ای استانی از محل فروش اموال مازاد



دستگاه‌های اجرایی که پیش از این وجود نداشته است.

در طرف مصارف از کل اعتبارات (معادل ۱,۳۷۲ هزار میلیارد تومان)، حدود ۷ درصد اعتبارات، استانی است (معادل ۹۶ هزار میلیارد تومان). این رقم به این معنا نیست که بقیه بودجه مربوط به استان تهران است. بلکه به این معناست که تنها 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) قانون 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 برنامه و بودجه و وزرا) تصمیم گرفته می‌شود - در استان‌ها هزینه می‌شود.

اعتبارات استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به قانون سال ۱۴۰۰ افزایش قابل توجهی داشته به طوری که از رقم ۶۵ هزار میلیارد تومان به ۹۶ هزار میلیارد تومان افزایش داشته (معادل رشد ۴۷ درصدی). در این بین اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای رشد بیشتری نسبت به اعتبارات هزینه‌ای داشته است به طوری که اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای ۶۵ درصد و اعتبارات هزینه‌ای ۱۵ درصد رشد داشته است.

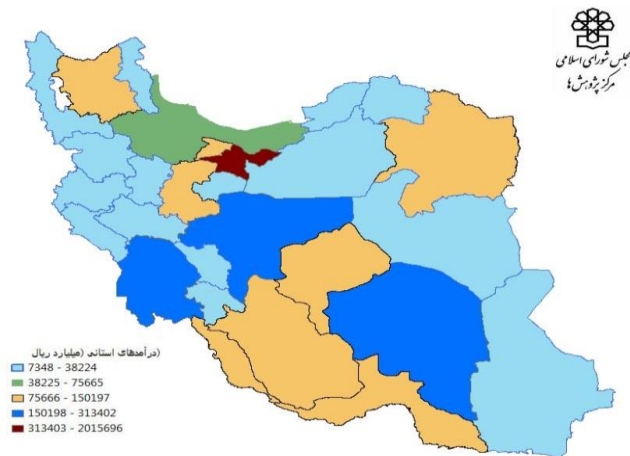
جدول ۵. اعتبارات استانی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ (میلیارد تومان، درصد)

عنوان	قانون سال ۱۴۰۰	لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	رشد
مجموع اعتبارات هزینه‌ای (سهم از منابع عمومی)	۲۳,۱۶۷ (۱/۸)	۲۶,۵۸۱ (۱/۹)	۱۵
مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) (سهم از منابع عمومی)	۴۲,۶۸۹ (۳)	۷۰,۳۱۲ (۵)	۶۵
مجموع مصارف	۶۵,۸۵۶ (۵)	۹۶,۸۹۳ (۷)	۴۷

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت مصارف استانی به درآمدهای استانی (ضریب بازگشت منابع) ۲۲ درصد است. یعنی نزدیک ۸۰ درصد از درآمدهای استانی در اختیار استان‌ها نیست و به طور ملی درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود. ضریب بازگشت در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ برابر ۲۶ درصد بوده است.

بر اساس محاسبات انجام شده از نظر درآمد، استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان، کرمان، هرمزگان و خراسان رضوی بیش از ۷۰ درصد از بار مالی دولت در این بخش را به دوش می‌کشند. سهم استان تهران از درآمدهای استانی به تنهایی حدود ۵۴ درصد می‌باشد. منظور از درآمد همان گونه که قبلاً گفته شد، عمدتاً درآمدهای مالیاتی است و نفت به عنوان درآمد طبقه‌بندی نمی‌شود.

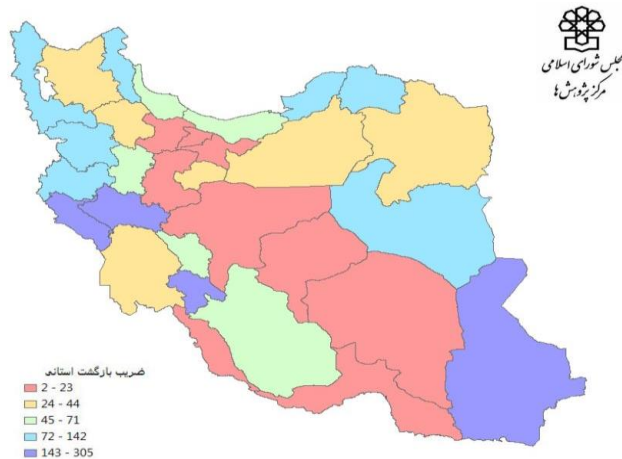
شکل ۲. نقشه درآمدهای استانی در لایحه بودجه ۱۴۰۱



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.

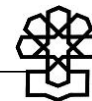
نسبت مجموع اعتبارات استان‌ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی (که اصطلاحاً ضریب بازگشت نامیده می‌شود) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ برای ۱۱ استان سیستان و بلوچستان، ایلام، لرستان، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان شمالی، گلستان، کردستان، خراسان جنوبی، اردبیل، کرمانشاه و آذربایجان غربی بیش از ۱۰۰ بوده که به معنای برخورداری 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 شکل ۳ ملاحظه می‌فرمایید.

شکل ۳. نقشه ضریب بازگشت استانی



مأخذ: همان.

رشد اعتبارات هزینه‌ای استانی به‌طور متوسط برای استان‌ها حدود ۱۵ درصد بوده است. بیشترین رشد مربوط به استان ایلام با ۲۵ درصد و کمترین رشد نیز مربوط به استان تهران با منفی ۱ درصد می‌باشد.



مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی ۶۵ درصد رشد داشته است که در این بین استان کهگیلویه و بویراحمد با ۱۲۱ درصد رشد، بیشترین رشد را داشته است.

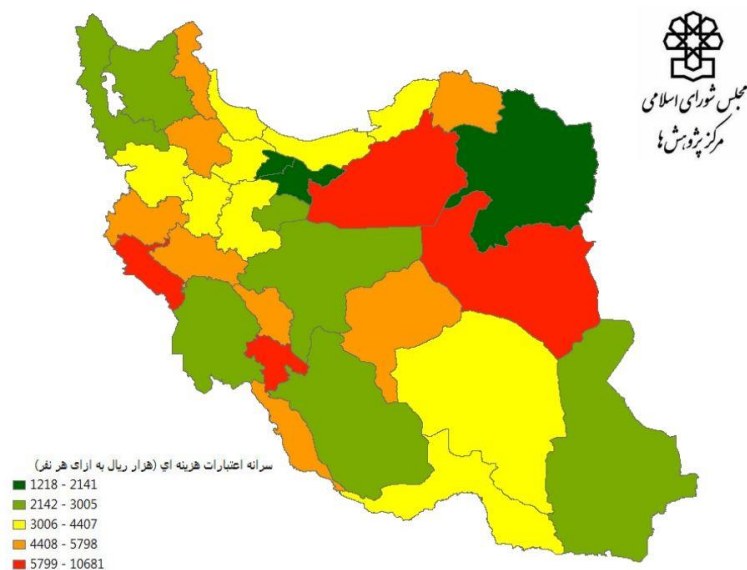
جدول ۶. رشد اعتبارات هزینه‌ای و تملک استانی

رشد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی)	استان	رشد اعتبارات هزینه‌ای استانی	استان
۱۲۱	کهگیلویه و بویراحمد	۲۵	ایلام
۸۹	لرستان	۲۳	خراسان جنوبی
۸۴	فارس	۲۲	هرمزگان
۸۳	چهارمحال و بختیاری	۲۱	اردبیل
۷۵	گلستان	۲۰	کهگیلویه و بویراحمد
۷۲	مازندران	۲۰	سیستان و بلوچستان
۷۲	البرز	۲۰	سمنان
۷۲	خراسان جنوبی	۲۰	گلستان
۷۰	تهران	۱۹	کرمان
۶۹	کردستان	۱۹	کرمانشاه
۶۷	آذربایجان شرقی	۱۹	خراسان شمالی
۶۶	خوزستان	۱۹	خوزستان
۶۴	گیلان	۱۸	لرستان
۶۴	زنجان	۱۸	بوشهر
۶۳	کرمانشاه	۱۷	چهارمحال و بختیاری
۶۲	اصفهان	۱۷	مازندران
۶۱	سمنان	۱۷	زنجان
۶۱	خراسان رضوی	۱۷	کردستان
۶۱	قزوین	۱۶	فارس
۶۰	مرکزی	۱۶	آذربایجان غربی
۶۰	سیستان و بلوچستان	۱۵	قزوین
۵۹	قم	۱۴	آذربایجان شرقی
۵۹	ایلام	۱۳	مرکزی
۵۸	همدان	۱۲	خراسان رضوی
۵۸	هرمزگان	۱۱	گیلان
۵۶	خراسان شمالی	۱۱	همدان
۵۶	اردبیل	۱۰	البرز
۵۴	یزد	۹	یزد
۵۴	آذربایجان غربی	۸	قم
۵۰	کرمان	۵	اصفهان
۳۷	بوشهر	-۱	تهران
۶۵	کشور	۱۵	کشور

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۱.

سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی (یعنی بودجه هزینه‌ای استانی تقسیم بر تعداد ساکنین استان) حدود ۳۱۴ هزار تومان است و سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) استانی حدود ۸۳۰ هزار تومان است. از نظر توزیع استانی، بیشترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای برای استان‌های ایلام (یک میلیون تومان)، خراسان جنوبی (۷۳۴ هزار تومان) و کهگیلویه و بویراحمد (۷۳۱ هزار تومان) می‌باشد و کمترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به استان‌های تهران (۱۲۲ هزار تومان)، البرز (۱۸۳ هزار تومان) و خراسان رضوی (۲۱۴ هزار تومان) است. از نظر اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) بیشترین سرانه اعتبارات عمرانی مربوط به استان‌های کهگیلویه و بویراحمد (۲,۵۵۶ هزار تومان)، ایلام (۲,۳۰۵ هزار تومان) و بوشهر (۱,۸۱۶ هزار تومان) است. کمترین سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) نیز مربوط به استان‌های تهران (حدود ۱۳۸ هزار تومان)، البرز (حدود ۳۲۵ هزار تومان) و اصفهان (حدود ۳۷۹ 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؟

شکل ۴. نقشه سرانه اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۱



مأخذ: همان.



شکل ۵. نقشه سرانه اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه ۱۴۰۱



مأخذ: همان.

معیارهای بودجه

به نظر شما 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، صرف‌نظر از مسائل قانونی مرتبط با آن، آیا آسمان به زمین می‌آید؟ پاسخ به این سؤال **ظاهراً بدیهی**، از آن جهت مهم است که پاسخ دقیق به آن می‌تواند به شناسایی معیار اصلی مورد توجه در بودجه ۱۴۰۱ کمک کند.

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

- هماهنگی میان دخل و خرج دولت به هم می‌خورد و دولت نمی‌تواند به‌طور سالم برای تأمین مخارج خود کسب منابع کند،
- دولت مجبور می‌شود به‌طور روزمره براساس درآمدهایی که کسب می‌کند، امورات جاری خود را رفع و رجوع کند و مدام با تصور «از این ستون به ستون دیگر فرج است»، بدون داشتن افق برنامه‌ریزی‌شده، 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 اقتصاد عمل کند)،
- دولت نمی‌تواند برای عمل به وظایفی که براساس قانون بر عهده‌اش نهاده شده است (مثلاً آموزش و درمان با کیفیت) سند مالی متناسب داشته باشد،
- نمایندگان نمی‌توانند برای عمل به وعده‌های داده شده به موکلین خود (مثلاً عمران و

محرومیت‌زدایی از منطقه خود) اقدام قابل توجهی انجام دهند. همچنین برای انجام وظایف نظارتی خود، مرجع و سندی ندارند که عملکرد مالی وزرا و دولت را با آن مقایسه کنند،
نتیجه منطقی آنکه، هر وقت ملاحظه شود:

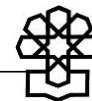
- بودجه دخل و خرج را به‌طور دقیق مشخص نمی‌کند و فاصله شدید میان آنچه مصوب شده و آنچه اجرا شده، وجود دارد (اصطلاحاً بودجه سرکاری)
- بودجه برنامه‌ریزی مالی را به‌درستی انجام نمی‌دهد و میان اهداف مشخص شده برای آن و ارقام بودجه‌ای، ارتباط مشخصی وجود ندارد (اصطلاحاً بودجه بی‌برنامه یا روزمره)
- بودجه سیاستگذاری اقتصادی خاصی در جهت چرخه‌های اقتصادی انجام نمی‌دهد و در هنگام شوک اقتصادی نمی‌تواند به مثابه بالش (مثل کیسه هوا در هنگام تصادف خودرو) عمل کند (اصطلاحاً بودجه بی‌سیاست)

• بودجه در ارتباط با انجام وظایف حاکمیتی یا سیاسی چندان مؤثر نیست و... (اصطلاحاً بودجه خنثی)
باید بدانیم با بودجه‌ای مواجه هستیم که بود و نبود آن، بسته به میزان ضعف، ممکن است عملاً در فرایند امور دولت و اقتصاد تفاوت خاصی ایجاد نکند.

علاوه بر معیارهای فوق که **حداقل‌های** یک بودجه سالم است، معیارهای دیگری نیز در ادبیات بودجه‌ریزی مطرح است که می‌تواند به بهبود و ارتقای بودجه منجر شود. از جمله اینکه بودجه:

- عدالت از ابعاد مختلف آن، 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 که نه تنها بخش‌های مختلف دولت و شرکت‌های دولتی، بلکه شرکت‌های عمومی و نهادهای مربوطه را نیز تحت پوشش رادار اطلاعات مالی خود قرار دهد،
- ملاحظات بین نسلی را رعایت کند، یعنی به‌خاطر رفاه حال نسل فعلی، نسل‌های آتی را قربانی نکند و منابع طبیعی کشور را که فرزندان ما و فرزندان فرزندان ما و... باید استفاده کنند، به نفع خود پیش‌خور نکنند،
- ملاحظات زیست‌محیطی را رعایت کند و در توجه به منابع درآمدی، به‌خاطر کسب درآمد و گذران زندگی، محیط زندگی را تخریب نکند.

محورهای ذکر شده را در ذهن خود مرور کنید و سعی کنید با آنچه از عملکرد بودجه طی دهه گذشته برای شما ملموس است تطبیق دهید و سعی کنید به این سؤال پاسخ دهید که اگر قانون بودجه وجود نداشت، صرف‌نظر از مسائل قانونی، آیا خروجی عملکرد مالی دولت در زندگی شما با آنچه طی سال‌های گذشته تجربه کردید تفاوت قابل ملاحظه‌ای می‌کرد؟ ممکن است پاسخ به این سؤال از نظر



شما، کاملاً مثبت در برخی حوزه‌ها یا کاملاً منفی در حوزه‌های دیگر یا طیفی میان آن دو باشد اما به نظر می‌رسد فارغ از اختلاف نظر در جزییات، در مجموع رضایت عمومی از خروجی فرایند بودجه‌ریزی در ایران، به رغم ادعاهای اصلاح ساختاری و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و... چندان مناسب نیست. در واقع، اگر روزگاری تصور می‌شد که مشکلات سنتی و دیرین^۱ بودجه ایران به خاطر اتکا به نفت است و با برداشته شدن نفت (به طور اختیاری یا اجباری)، اقتصاد و بودجه‌ریزی نیز به سامان خواهد رسید، در عمل این اتفاق نیفتاد و متولیان اقتصاد متکی به نفت ایران، با بروز شوک تحریم نفت در آغاز دهه ۹۰ نتوانستند یا به دلایل مختلف نخواستند (یا تلفیقی از این دو) از این فرصت استفاده کرده و اصلاح قابل توجهی در فرایند بودجه‌ریزی (غیر از موارد شکلی و محدود به تغییرات در ردیف‌ها و عناوین و سرفصل‌ها) صورت دهند. یک تغییر قابل توجه البته رخ داد و آن افزایش سهم استقراض از منابع تأمین‌کننده بودجه بود (البته استقراض به شرط استفاده صحیح و معقول و قابلیت تسویه و تداوم روان بدون ایجاد مشکل برای اقتصاد می‌تواند نوآوری مفیدی تلقی شود، اما آنچه رخ داد، این نبود). در واقع، استقراض جای نفت نشست و اقتصاد و بودجه به امید وصل شدن مجدد شیر نفت روزگار گذراند و در عمل بدون حرکتی رو به جلو، تحلیل رفت (استهلاک از میزان سرمایه‌گذاری بیشتر شد). در چنین شرایطی حتی استقراض نیز پس از مدتی با مشکلات عدیده مواجه خواهد شد و عملاً نقش و عوارضی نزدیک به چاپ پول را پیدا خواهد کرد. حالا سؤال این است که در شرایطی که بودجه سال‌های اخیر از تأمین کف استانداردهای بودجه‌ای عاجز بوده است (استاندارد نه به معنای فرمت و شکل جداول بلکه به معنای اصول حاکم بر آن)، معیار اصلی بودجه ۱۴۰۱ چه باید باشد؟

معیار ۱۴۰۱

تعلل‌های طولانی از یک سو و ساختار ناکارآمد مدیریت ذی‌نفعان بودجه در سال‌های گذشته (هم در بخش منابع، هم در بخش مصارف، هم در داخل بودجه و هم در خارج آن) کار را به جایی رسانده که بودجه در کوتاه‌مدت (به دلایل فراوان که شرحش از چارچوب این گزارش بیرون است) امکان تحرک قابل توجه برای اجرای برنامه‌های توسعه‌ای و یا تحریک رشد ندارد (به زبان ساده، بودجه از پوشش هزینه‌های جاری ناتوان بوده چه برسد به عمران) و انجام اصلاحات سریع نیز ممکن است باعث اصطکاک و تنش شدید سیاسی اجتماعی در سطح عمومی یا در لایه‌های مختلف ذی‌نفعان شود. در چنین وضعیتی که حرکت اثباتی و روبه جلو برای بودجه عملاً محدود می‌شود، مهم‌ترین اولویت، رفع خطر تخریب بیشتر اقتصاد توسط بودجه است. در واقع در چنین شرایطی، اهمیت کارهایی که

۱. مراجعه کنید به درس‌هایی از تاریخ بودجه‌ریزی ۱. بودجه سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹، مرکز پژوهش‌های مجلس

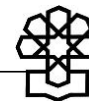
نباید بشود مهم‌تر از پروژه‌هایی است که می‌توان تصویب کرد اما بنابر تجربه، امکان تحقق آنها قطعی نیست. البته می‌توان در کنار مباحث متعارف بودجه و اولویت اصلی آن (که در سطور آتی خواهد آمد) ابتکاراتی مانند صندوق‌های منطقه‌ای عمران و... که در بودجه امسال مطرح شده را نیز بهبود داد (که در غیاب هزینه‌های عمرانی بودجه، به رشد اقتصاد کمک کنند)، اما این امر نباید مانع از فراموشی اولویت اصلی بودجه در شرایط جاری شود.

جمع‌بندی به زبان ساده اینکه وقتی نمی‌توان عمارتی را در کوتاه‌مدت به‌طور قابل توجه گسترش داد و بهتر کرد، به‌جای رنگ کردن ساختمان (درواقع مشغول شدن به نقش ایوان) مهم‌ترین اولویت و بهترین کار اصولی، جلوگیری از تخریب یا تشدید تخریب پای‌بست ساختمان (ولو برای مدت کوتاه تا ثبات اوضاع) است. حال سؤال جدید این است که مهم‌ترین خطر مخرب ناشی از بودجه چیست و چگونه می‌توان آن را خنثی کرد؟ قبل از رسیدن به پاسخ این سؤال، ابتدا به یک مفهوم بسیار کهنه و حتی کلیشه شده می‌پردازیم.

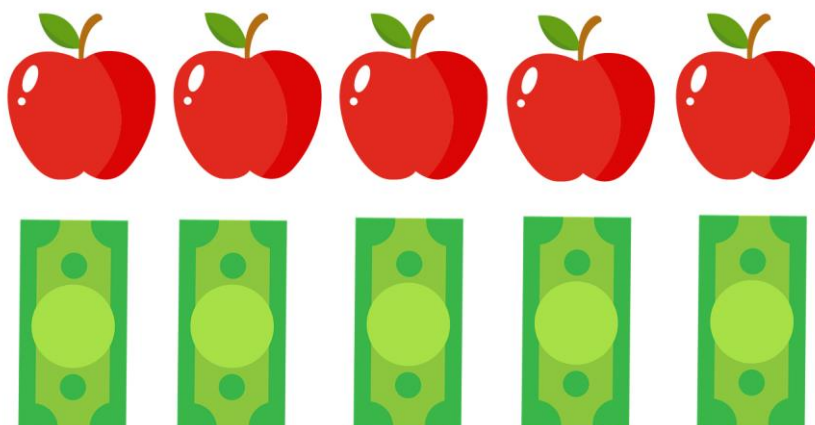
تورم و بودجه

اگرچه مفهوم تورم و فرایند ایجاد آن ساده به‌نظر می‌رسد، اما عدم توجه به همین فرایند ساده باعث بروز مشکلات بسیار و پیمودن مکرر راه‌های قبلاً شکست‌خورده برای کشور شده است. مشکلاتی که ساده‌ترین آن را شاید بتوان با تلاش برای دمیدن در سر گشاد شیپور مقایسه کرد: کنترل سنتی تورم با کنترل قیمت به‌عنوان خروجی فرایند ایجادکننده تورم و نه درمان ریشه ایجادکننده آن. حال که عدم درک این مفهوم باعث چنین سوءتفاهم‌هایی شده است، اجازه دهید این مفهوم را به ساده‌ترین زبان ممکن تشریح کنیم:

فرض کنید در یک اقتصاد به نام سیبستان، فقط یک کالا وجود دارد و آن هم سیب است. در این اقتصاد مجموعاً ۵ سیب، تولید و تقاضا می‌شود. همچنین در این اقتصاد به‌ازای هر عدد سیب، یک واحد اسکناس وجود دارد و هر سیب به قیمت یک واحد اسکناس به فروش می‌رسد.



شکل ۶. سیب‌ها و اسکناس‌ها در اقتصاد سیبستان



فرض کنید که به یک دلیل منتظره یا غیرمنتظره، تعداد اسکناس موجود در سیبستان از ۵ واحد اسکناس به ۱۰ اسکناس افزایش پیدا می‌کند اما تعداد سیب‌ها همان ۵ سیب باقی می‌ماند. نتیجه چیست؟ نتیجه این است که این بار در مقابل هر سیب، ۲ اسکناس وجود دارد و قیمت هر سیب به جای ۱ اسکناس، ۲ اسکناس می‌شود. به همین راحتی، قیمت‌ها در این اقتصاد دوبرابر شده و تورم ۱۰۰ درصدی رقم می‌خورد. این کار به معنای کاهش قدرت خرید اسکناس نیز هست؛ یعنی از قبل دارنده هر یک اسکناس می‌توانست یک سیب بخرد، اما الان با یک اسکناس چاپ شده در این اقتصاد فقط نصف سیب می‌شود خرید.

نکته‌ای که از این مثال می‌توان متوجه شد این‌که در واقع تورم در همان لحظه چاپ پول‌های اضافه اتفاق افتاده است (و صرفاً بروز آن در فرایند خرید و فروش سیب منعکس می‌شود). همچنین این‌که تصور شود می‌توان با زور و قوه قهریه کاری کرد که قیمت یک سیب همان یک اسکناس باشد، مثل این است که بخواهیم بقیه اسکناس‌های چاپ شده، بی‌اثر شده و قدرت خرید نداشته باشند! واضح است که چنین کاری چقدر غیرممکن و غیرمعقول است و حتی اگر به فرض برای مدتی بتوان برای اسکناس‌ها یا سیب‌ها نگرهبان گذاشت و اسکناس‌ها را از مجاورت سیب‌ها دور نگه داشت، اما به محض برداشته شدن مانع، تورم به اندازه تمام اسکناس‌های اضافه چاپ شده بروز می‌کند. ناگفته نماند که در این اقتصاد ممکن است تورم در مواردی بدون چاپ پول نیز رخ دهد (هر سیب در مقابل بیش از یک اسکناس قرار گیرد) و آن موقعی است که این بار به جای افزایش تعداد اسکناس‌ها، تعداد (عرضه) سیب‌ها به دلیل مشکل در فرایند تولید یا عرضه‌شان کم شود (مثلاً در نتیجه آفت میوه).

آنچه به عنوان تورم یا افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌شناسیم، دقیقاً همین فرایند گفته شده در مثال فوق است با این تفاوت که به جای مثال ساده سیب، با انبوهی از کالاها مواجهیم. حالا برگردیم به چند سطر قبل. آنجا که از دلایل منتظره و غیرمنتظره‌ای گفتیم که ممکن است

تعداد اسکناس‌های مقابل سیب‌ها را زیاد کند. این دلایل ممکن است چه باشند؟ معمولاً طبق تجربه تاریخی کشورها، فشار دولت‌ها به بانک مرکزی (مستقیم یا غیرمستقیم) یا بانک‌ها برای چاپ پول جهت تأمین کسری بودجه، یکی از این دلایل افزایش حجم پول بوده است. دلیل مهم دیگر که البته در حال حاضر موضوع این گزارش نیست، تمایل بانک‌ها به چاپ پول بیش از حد است که معمولاً به دلیل ساختار نامناسب داخلی و مشکلات ناشی از بی‌انضباطی مالی ایشان، خصوصاً در شرایطی که ناظر و تنظیم‌گر نظام بانکی (یعنی بانک مرکزی) نخواهد یا نتواند نظارت درستی داشته باشد، می‌توانند به‌عنوان موتور چاپ پول عمل کنند (کادر شماره یک تصویری دقیق‌تر از سایر پیش‌نیازهای مهار تورم را نشان می‌دهد که باید به‌صورت هم‌زمان با بودجه مورد توجه سیاستگذار قرار گیرد).

کادر ۱. پولی‌نشدن کسری بودجه صرفاً یکی از پیش‌نیازهای مهار تورم!

همان‌طور که اشاره شد، چاپ پول برای پر کردن چاله‌ها (و بعضاً چاه‌ها)ی کنده شده در بودجه دولت‌ها، صرفاً یکی از دلایل افزایش تورم است؛ چون چاله‌ها و چاه‌های دیگری نیز در اقتصاد وجود دارند که ممکن است برای پر کردن آنها، پول چاپ شود و تورم ایجاد شود. یکی از این چاله‌ها ناترازی نظام بانکی است که باعث می‌شود بانک‌ها و بانک مرکزی مجبور باشند برای پر کردن آن، پول چاپ کنند تا این چاله با سراب تورم، هموار به‌نظر برسد. مسئله اصلی در مهار تورم این است که همه این ناترازی‌ها (یا همان چاله‌ها) از بین بروند یا حداقل جلوی چاپ پول برای پر کردن آنها گرفته شود. بنابراین حتی اگر کسری بودجه صفر باشد یا به‌هیچ‌وجه پولی نشود، هنوز وقوع تورم دور از انتظار نیست چون کسری بودجه یکی از چاله‌هاست نه همه آنها.

این نکته به‌خوبی در تجربه کشور از سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ انعکاس یافته است. در آن سال‌ها، دولت وقت مصمم بود که برای کسری بودجه به منابع بانک مرکزی دست‌اندازی نکند اما از چاله نظام بانکی غافل بود و رشد نقدینگی و پایه پولی نه به‌خاطر ناترازی بودجه بلکه به‌خاطر ناترازی بانکی اتفاق افتاد و درنهایت آتش تهیه وقوع تورم و جهش ارزی بی‌سابقه در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ را فراهم کرد. این تجربه پرهزینه، این واقعیت مسلم علمی را به همگان نشان داد که ناترازی نظام بانکی و فقدان نظارت بر بانک‌ها، سایر تلاش‌ها برای مهار تورم را ناکام خواهد گذاشت.

با این توضیحات برای تورم باید بسته جامعی طراحی کرد که مدیریت کسری بودجه، اصلاح نظام بانکی، مدیریت بهینه بازار ارز، سیاستگذاری پولی مناسب، اصلاح چهارگانه آن هستند. هریک از اصلاحات فوق‌الذکر بحث مفصلی می‌طلبد به‌عنوان نمونه، اصلاح نظام بانکی عبارت است از مجموعه‌ای از اقدامات شامل اتخاذ گام‌هایی برای رفع مشکل ناترازی و حداقل جلوگیری از تعمیق آن و همچنین افزایش اقتدار نظارتی بانک مرکزی. در راستای افزایش اقتدار نظارتی بانک مرکزی لازم است اولاً، از تمامی اختیارات نظارتی موجود بانک مرکزی استفاده شود و ثانیاً، اختیارات نظارتی بانک مرکزی با قانونگذاری و در برخی از موارد حمایت از بانک مرکزی در برخورد با بانک‌های متخلف ارتقا یابد.^۱

۱. مرکز پژوهش‌ها در گزارش‌های متعدد سازوکار انترگذاری هریک از این اصلاح چهارگانه را تبیین کرده است از جمله آنها می‌توان به گزارش بررسی تحولات پولی و بی‌ثباتی در قیمت کالاها، خدمات و دارایی‌ها به شماره مسلسل ۱۷۱۹۱ و همچنین گزارش بررسی کلیات طرح بانکداری - قسمت بانک مرکزی به شماره مسلسل ۱۷۴۸۰ اشاره کرد.



به این ترتیب، کسری بودجه در لحظه تولد و سپس تصویب، اگر منبعی جز چاپ پول برایش متصور نباشد (صرف‌نظر از منابع صوری که ممکن است عنوان شود) و نخواهد به رکود (قطع درختان سیب) منجر شود، به معنای ایجاد تورم است ولو اینکه بروز آن چند ماه بعد اتفاق بیفتد. در واقع، دولت‌ها در جهان در لحظه تقدیم بودجه با کسری پولی شونده (تأمین شونده از محل چاپ پول) و مجالس در لحظه تصویب یا افزایش این کسری، در حال تصویب یا مشغول افزایش تورم هستند و عمده فرایندهای صورت گرفته در فرایند اجرای بودجه طی سال مالی برای کنترل تورم، عملاً اقدامات روابط عمومی و ائتلاف انرژی (اگر نگوییم سرکاری) به‌شمار می‌روند.^۱

ارز و بودجه

به جای سیب در مثال قبل، یک اسکناس خارجی قرار دهید و فرض کنید هر اسکناس چاپ داخل می‌تواند یک اسکناس چاپ خارج را تقاضا کند. (شکل ۷) در این حالت، ارزش هر یک واحد سیبال (واحد پول سیستان) معادل یک واحد دلار (واحد پول خارج) است.

شکل ۷. پول خارجی در مقابل پول داخلی در یک اقتصاد ساده



حالا فرض کنید به هر دلیل منتظره یا غیرمنتظره (مثلاً به دلیل کسری بودجه در سیستان)، بانک مرکزی سیستان مقادیر زیادی سیبال چاپ کند و پس از مدتی در سیستان تعداد سیبال‌ها دوبرابر دلارها باشد. طبیعی است که در این حالت هر واحد دلار توسط دو واحد سیبال تقاضا می‌شود. به عبارت دقیق‌تر، قدرت تقاضای هر واحد سیبال (از هر واحد دلار) نصف می‌شود (ارزش سیبال نصف می‌شود). در واقع به لحاظ منطقی (و نه حتی تئوری اقتصادی) امکان ندارد که انتظار داشته باشیم تعدادی

۱. شاید نیاز به توضیح نداشته باشد که تبیین دقیق تورم نمی‌تواند این قدر ساده باشد و در این گزارش صرفاً برای فهم کلیت موضوع و توضیح ارتباط بودجه و تورم این ساده‌سازی اتفاق افتاده است.

سیبال بیشتر چاپ شود و با فرض تعداد پول خارجی ثابت، هر واحد سیبال قبلی و جدید در مقابل هر واحد پول خارجی قبلی قرار گیرد.

این پدیده به ظاهر ساده، مهم‌ترین دلیل نسل اول (سنتی) بحران‌های ارزی به‌شمار می‌روند.^۱ در واقع، کشورها در لحظه تهیه و تصویب بودجه با کسری، یا موافقت با ارائه پیشنهادهایی که کسری را افزایش می‌دهند (با فرض اینکه در عمل با چاپ پول جبران خواهد شد) هم‌زمان با تصویب تورم برای کالاها، حکم کاهش ارزش پول داخلی را نیز امضا می‌کنند.

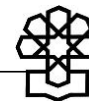
البته بحران ارزی دلایل دیگری نیز می‌تواند داشته باشد. مثلاً فرض کنید در مثال فوق (همانند مثال سیب) تعداد ورود یا عرضه پول خارجی هم کاهش پیدا کند و در مقابل پنج واحد سیبال، به ناگاه سه واحد دلار قرار گیرد و... در این حالت نیز تناسب تعداد پول داخلی در مقابل خارجی به هم می‌خورد و ارزش پول داخلی کم می‌شود. دلایل ایجاد بحران ارزی به همین دو عامل ختم نمی‌شود و فرایندهای ساختاری متعدد دیگری نیز می‌تواند داشته باشد که در حوصله این گزارش نیست. اما به‌طور کلی می‌توان گفت مهم‌ترین دلیل کاهش ارزش پول داخلی در تاریخ بحران‌های ارزی، چاپ بی‌رویه پول داخلی (و نه کاهش عرضه پول خارجی) بوده است. به عبارت دیگر، سرنوشت ارزش پول داخلی بیش و پیش از آنکه در فرایندهای خارجی تعیین شود، در بودجه و سایر موتورهای چاپ پول (از جمله شبکه بانکی) تعیین می‌شود و عدم حل و فصل مسائل مرتبط با بودجه یا نظام بانکی و ذی‌نفعان آنها، ناگزیر و به‌طور خودکار به معنای بسترسازی برای کاهش ارزش پول داخلی خواهد بود، اگرچه مطلوب تصمیم‌گیران نباشد.

کاهش یا افزایش ارزش پول داخلی به‌طور خودخواسته یا ناخواسته تأثیرات اقتصادی متعدد و با اهداف مثبت و منفی مختلف دیگری نیز دارد که برای اطلاع از آنها می‌توانید به منابع مربوطه مراجعه کنید.

نکته‌ای که معمولاً هم‌زمان با لایحه بودجه در رسانه‌ها مطرح می‌شود این است که نرخ ارز در بودجه معادل X ریال تعیین شده است و در بسیاری از موارد نتیجه‌گیری می‌شود که نرخ ارز در سال آینده چقدر خواهد شد یا اینکه دولت نرخ ارز دولتی را کاهش یا افزایش داده است و... حال سؤالی که خیلی مختصر به آن پاسخ می‌دهیم این است که آیا در بودجه نرخ ارز تعیین می‌شود و اگر نمی‌شود این X ریال چه معنایی دارد؟

چون بخشی از منابع بودجه از محل «صادرات» نفت و سایر حامل‌های انرژی است، دولت برای اینکه بتواند این منابع ناشی از صادرات که طبعاً به واحد ارزهای خارجی مثل (یورو، یوآن و...) است را به‌صورت ریالی در بودجه وارد کند، لازم است یک نرخ برابری یا نرخ تسعیر ارز خارجی را به‌طور ضمنی در نظر بگیرد. به‌عنوان مثال فرض کنید ۱۰۰ دلار سهم دولت از صادرات نفت در سال آینده پیش‌بینی می‌شود،

۱. برای اطلاعات بیشتر از ادبیات موضوع مراجعه کنید به «سازوکار اصابت شوک خارجی و بروز بحران در اقتصاد»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ص ۱۶.



حال سؤال این است که معادل این میزان صادرات، چند ریال در لایحه بودجه در نظر گرفته شود؟ طبیعی است که به یک نرخ برابری دلار به ریال نیاز داریم. البته این نرخ برابری در هیچ جا از متن لایحه بودجه تصریح نشده است و صرفاً با تقسیم میزان ریالی درآمد حاصل از صادرات نفت و شبیه آن بر میزان دلاری به دست می‌آید و سایرین متوجه می‌شوند که این نرخ برابری ضمنی چقدر در نظر گرفته شده است. بنابراین این طور نیست که لایحه بودجه و نرخ برابری ضمنی که در لایحه به دست می‌آید یک نرخ سیاستی باشد که دولت خود را به آن پایبند می‌داند یا بخواهد با اعلام آن نرخ، بازار ارز را جهت‌دهی کند. همان‌طور که گفته شد، تأثیر میزان کسری بودجه و رشد نقدینگی برآمده از آن، پیش‌بینی بهتری نسبت به این نرخ ضمنی ارائه خواهد کرد.

عملیات برنهارد

از تورم، به‌عنوان فرایند جعل پول قانونی^۱ هم یاد می‌شود. چراکه همانند اضافه کردن یک چاپخانه اسکناس مجعول بدون پشتوانه (تولید یا دارایی)، باعث کاهش ارزش پول رسمی می‌شود؛ با این تفاوت که عملیات جعل در حالت تورمی به‌قدری ماهرانه صورت می‌گیرد که پول جعلی، قابل تشخیص از پول رسمی نیست!

در مقام تشبیه می‌توان گفت که نسبت تحریم به بودجه در واقعیت همانند نسبت عملیات برنهارد علیه اقتصاد ایران است با اسم دیگر و با هدف‌گیری بودجه به‌عنوان زمین عملیات. به‌گونه‌ای که علی‌رغم تخلیه شوک وارده از محل کاهش میزان درآمدهای ارزی و اثرات آن بر نرخ ارز و تورم در چند سال گذشته، در صورت سهل‌انگاری در مواجهه درست با کسری بودجه ۱۴۰۱، این خطر وجود دارد که کسری بودجه پولی‌شونده، همان کاری را با ارزش پول ملی و اقتصاد ایران بکند که هدف طراحان عملیات برنهارد بود: تورم شدید و کاهش ارزش پول در نتیجه چاپ و توزیع پول‌هایی زیبا و ظاهراً بی‌آزار (این بار به دست خود کشور هدف) که در ابتدا احساس خوبی به دریافت‌کنندگان آن می‌دهد، اما نتیجه‌ای جز تخریب ندارد. البته به‌صورت کلی می‌توان گفت که در لایحه بودجه ۱۴۰۱ تصمیمات قابل توجهی در جهت مدیریت کسری بودجه گرفته شده است.

حال که فهمیدیم مهم‌ترین کار ویژه مورد انتظار از بودجه ۱۴۰۱ تورم‌زا نبودن آن است و آنچه بودجه را تورم‌زا می‌کند میزان کسری آن است، بهتر است اندکی به خود مفهوم کسری و میزان آن در بودجه امسال و راهکارهای خنثی‌سازی خطر ناشی از پولی‌شدن (چاپ پول برای پوشش کسری) آن پردازیم. اما قبل از آن یک سؤال و یک جایزه؛ کادر ۲ را ببینید.

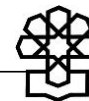
کادر ۲. یک سؤال و یک جایزه

به نظر شما در لحظه تحویل لایحه بودجه ۱۴۰۲ به مجلس در آذرماه سال بعد، چند هزار میلیارد تومان از بودجه ۱۴۰۱ تا آن زمان از طریق چاپ پول تأمین شده است. ما امیدواریم با همت دولت و مجلس این رقم صفر یا بسیار اندک باشد. به نزدیک‌ترین حدس درست یا تقریباً درستی که تا آخر امسال به mrceco@majles.ir ارسال شود، هم‌زمان با فصل بودجه سال آتی، یک برگه اسکناس تاریخی به‌دست آمده از عملیات برنهارد (شکل ۸) (که در بازارهای آنلاین به ارزش حدودی صد پوند یا بیشتر قابل خریداری است) به‌همراه یک برگه اسکناس داخلی تقدیم خواهد شد.^۱

شکل ۸. اسکناس چاپ شده در عملیات برنهارد



1. <https://www.londoncoins.co.uk/?page=Pastresults&searchterm=Operation+Bernhard&category=1&searchtype=1>



کسری بودجه چرا ایجاد می‌شود؟

کسری بودجه به دو شکل پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده بروز می‌کند. کسری پیش‌بینی شده هنگامی است که دولت‌ها به انگیزه‌های مختلف (مثلاً افزایش مصارف عمرانی به منظور رشد اقتصاد)، کسری ایجاد کرده و آن را مثلاً با استقراض تأمین می‌کنند. این گونه از کسری به دلیل اینکه در جداول بودجه پیش‌بینی شده و درج می‌شود و برای آن منبع (استقراض) پیش‌بینی می‌شود عوارض کمتری دارد و حتی در برخی مواقع که اقتصاد در رکود است (به شرط امکان تداوم و تسویه نسبتاً راحت بدهی‌های دولت در میان مدت بدون مشکل قابل توجه)، توصیه می‌شود. اما آنچه معمولاً نگران‌کننده‌تر است کسری بودجه قابل توجه پیش‌بینی نشده در چارچوب بودجه یا همان **کسری زیاد در هنگام اجرای بودجه** است. این کسری به معنای فاصله آنچه در سال مالی اتفاق می‌افتد با آنچه تصویب می‌شود است.

پیش‌بینی‌های بودجه‌ای به دلایل مختلف ممکن است با واقعیت در زمان اجرا متفاوت باشند و باعث کسری شوند: مثلاً ضعف در پیش‌بینی متغیرهای اقتصادی در فرایند بودجه‌ریزی یا نوسان شدید در متغیرهای اقتصادی در جریان اجرای بودجه در سال مالی. یک دلیل ریشه‌ای‌تر برای این نوع از کسری بودجه، تفاوت در نوع بودجه‌ریزی بخش دولتی و بخش خصوصی است (کادر ۳ را ببینید).

مقدار محدود یا نه‌چندان قابل توجه فاصله اعداد در حین اجرای بودجه در سال مالی با آنچه تصویب می‌شود می‌تواند مشکل بزرگی ایجاد نکند و ممکن است دولت بتواند با کاهش یا جابه‌جایی هزینه‌ها در حین اجرا (آنچه فرایند تخصیص نامیده می‌شود) و دریافت اجازه انتشار استقراض کمی بیشتر، بودجه را متعادل اجرا کند و به چاپ پول متوسل نشود. مشکل از آنجا شروع می‌شود که فاصله تحقق ارقام بودجه با آنچه پیشنهاد و تصویب می‌شود به راحتی قابل پوشش دادن با فرایندهای مرسوم حین اجرا (تخصیص) نباشد و استقراض زیاد نیز با مشکلات خاص خود مواجه شود (مثلاً نرخ بهره‌ای که قرض‌دهندگان طلب می‌کنند آنقدر زیاد شود که یا فرایند تسویه بدهی‌ها را مختل کند و یا سایر بازارها را به شدت متأثر کند) و در چنین حالتی دولت به انتشار مستقیم یا غیرمستقیم پول دست می‌زند. در حالت مستقیم بانک مرکزی به درخواست دولت پول چاپ می‌کند و در حالت غیرمستقیم دولت از منابع بانک‌های دولتی استفاده می‌کند و آنها فشار وارده را به بانک مرکزی منتقل می‌کنند و حجم پول افزایش پیدا می‌کند.

کادر ۳. نرم مثل بودجه

نگاه اجزای دولت و شرکت‌های دولتی به بودجه خود با نگاه یک شرکت یا بنگاه غیردولتی به بودجه خود متفاوت است. به‌طور کلی گفته می‌شود که اجزای دولت‌ها (کارگزاران و مدیران دولتی در سطوح مختلف) و شرکت‌های دولتی و تصویب‌کنندگان بودجه در مجالس (به‌طور تاریخی) به‌طور ضمنی این تصور را دارند که بودجه دولت سفت نیست (نرم^۱ و منعطف است) و درنهایت برای تأمین منابع بودجه مشکل خاصی وجود نخواهد داشت (دولت از زیر سنگ هم که شده پول جور خواهد کرد). این خاطر جمعی و تصور نرم و زله‌ای مدیران و کارگزاران دولتی نسبت به منابع دولت که ریشه در تصور دسترسی دولت به منابع نامحدود (دسترسی به منابع استقراری زیاد و مهم‌تر از همه دسترسی به امکان چاپ پول و ایجاد تورم و درنهایت کاهش ارزش استقراض انجام شده و سپس تسویه راحت آنها) دارد، به صورت‌های مختلف باعث ایجاد کسری بودجه می‌شود:

۱. استخدام‌ها و توسعه دولت در حوزه‌های غیرضروری طی سالیان مختلف بیش از حد بهینه صورت می‌گیرد و به دلایل حقوقی (رسمی شدن استخدام) یا سیاسی (تنش اجتماعی) قابل برگشت نیز نیست.
 ۲. نظارت بر خرج کردن منابع دقیق نیست (مثلاً هر نفر می‌تواند هم‌زمان از چند جای بخش عمومی دستمزد دریافت کند و مالیات کافی نیز پرداخت نکند).
 ۳. شرکت‌های دولتی به‌دلیل خاطر جمعی از دریافت کمک‌زیان در بدترین حالت، یا به اندازه کافی بهره‌ور اداره نمی‌شوند و به بودجه دولت کمک کافی نمی‌کنند و یا کسری پایدار دارند.
 ۴. تخفیف‌های مالیاتی بدون حساب و کتاب دقیق تصویب شده و ماندگار می‌شوند.
 ۵. پیشنهادهای معطوف به افزایش بار صندوق‌های بازنشستگی (مثلاً بازنشستگی سریع یا امکان دریافت مستمری بدون مشارکت متناسب در تأمین منابع بیمه‌ای) بدون توجه به تأثیرات بلندمدت آنها بر کسری بودجه دولت به‌راحتی تصویب می‌شوند.
 ۶. منابع دولتی مثل برق و آب و گاز و... با تخفیف قابل توجه توزیع می‌شود در حالی که عواید آن درنهایت نصیب عموم نمی‌شود و قشر پرمصرف‌تر انتفاع بیشتری می‌برند.
 ۷. حساب و کتاب دقیقی بر توزیع یارانه‌های دولتی نیست.
 ۸. اعتبارات دولتی غیرضرور در جداول بودجه یا خارج از آن گنجانده می‌شود و ...
- برای رفع ساختاری (ریشه‌ای) و نه مقطعی این مشکل چندین پیشنهاد در ادبیات اقتصادی مطرح شده است که هر کدام حامیان خود را دارد:

۱. عده قابل توجهی از اقتصاددانان معتقدند راهکار اصلی، استقلال بانک مرکزی از دولت است تا دولت و مدیران دولتی به امید چاپ پول بانک مرکزی، بودجه را نرم تهیه و اجرا نکرده و اقتصاد را با مشکلات عدیده مواجه نکنند.^۲ البته این استقلال، به‌معنای استقلال بانک مرکزی از حاکمیت نیست بلکه به‌معنای استقلال تصمیمات پولی از تصمیمات کوتاه‌مدت بودجه‌ای است.
۲. عده‌ای دیگر معتقدند که بانک مرکزی ماهیتاً جزو دولت است و نه تنها عملاً استقلال بانک مرکزی از دولت ممکن نیست بلکه به‌لحاظ توسعه‌ای مفید هم نیست و راهکار اصلی، ضمن وابسته و هماهنگ نگه‌داشتن بانک مرکزی با دولت، سفت گرفتن اجرای بودجه و نظارت شدید متمرکز و یا سیستمی توسط مدیران دولتی است. این عده عمده‌تاً درمان را در نوع مدیریت یا سامانه‌ها/ویکردهای نظارتی، هدایتی و مدیریتی می‌دانند.^۳
۳. عده‌ای هم معتقدند به‌دلیل ساختار ذی‌نفعان بودجه و سیستم بانکی به‌عنوان دو موتور مهم رشد پول که در طول سالیان متمادی جا افتاده و به‌لحاظ حقوقی یا مشکلات سیاسی عمده‌تاً برگشت‌ناپذیر است، در عمل و به تجربه، نه بانک مرکزی مستقل (به‌لحاظ حقوقی) در عمل چندان مستقل باقی خواهد ماند (و درنهایت زیر فشار مجبور به چاپ پول خواهد شد) و نه مدیران دولتی قادر به تهیه یا کنترل سفت بودجه هستند. این عده راهکار را در حمله به ریشه مشکل و گرفتن امکان خلق پول از بانک مرکزی و شبکه بانکی می‌دانند.^۴

1. Soft-budget constraint

۲. برای بحث‌های روز در این زمینه مراجعه کنید به گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها در مورد قانون جدید بانکداری از جمله «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»^۱. قسمت بانک مرکزی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰.
۳. برای بحث‌های مرتبط مراجعه کنید به بانکداری مرکزی و توسعه، الگوی بدیل از حکمرانی پولی در بستر بحران بانکی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹.
۴. برای بحث‌های مرتبط مراجعه کنید به مروری بر ادبیات تاریخی جریان‌های غیراصولی پولی ۱. هیئت‌های پولی (۱۳۹۷) ۲. مروری بر ادبیات بانکداری ذخیره کامل (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های مجلس.



تا اینجا فهمیدیم تورم چطور از بودجه متولد می‌شود و همچنین فهمیدیم دولت‌ها و مجالس در لحظه تدوین و تصویب بودجه چطور تورم درست می‌کنند و این تورم چرا عملاً برگشت‌ناپذیر است و اقدام‌های بعد از تصویب بودجه برای کنترل تورم، عملاً مانند دویدن به دنبال رد تیر رها شده از کمان است.

اما قبل از رفتن به سر اصل مطلب بودجه ۱۴۰۱ (و شناسایی مباحث فرعی) شاید در اینجا مرور دو نکته مفید باشد. **اول** اینکه دولت‌ها و مجالس چرا طی پنج-شش دهه گذشته عمدتاً بودجه‌هایی را تدوین و تصویب کرده‌اند که تورم‌زا بوده و **دوم** اینکه چرا شرایط حساس کنونی این بار تا آن اندازه حساس است که نمی‌توان با تصور اینکه «کاری که در ۵۰ سال گذشته انجام شده پس باز هم قابل انجام است»، آن را تکرار کرد. البته دقت داریم و دوباره تکرار می‌کنیم که کسری بودجه، یکی از علل تورم‌های مزمن اقتصاد ایران است و نباید از نقش نظام بانکی در ایجاد تورم نیز غافل شد.

برای پاسخ به سؤال اول (چرا دولت‌ها و مجالس در دهه‌های گذشته کسری بودجه منجر به تورم ایجاد کرده‌اند) از این نکته اقتصادی شروع می‌کنیم که «**ناهار مجانی**» منطقاً در هیچ کجا وجود ندارد، مگر اینکه به‌نحو دیگری از جیب شما یا کس دیگری تأمین شده باشد. به بیان ساده‌تر، دولت‌ها وقتی با کسری مواجه می‌شوند، باید آن را از جایی تأمین کنند. برای این تأمین نیز اولین راه اخذ مالیات است. اما **اخذ مالیات، زیادی صریح است** و ممکن است از لحاظ سیاسی چندان خوشایند رأی‌دهندگان نباشد. بنابراین راه دیگر این است که **مالیاتی اخذ شود که چندان صریح یا حداقل بلافاصله دردآور نباشد و/یا اینکه بتوان آن را به عواملی غیر از عامل ایجادکننده منتسب کرد (مثلاً دلال‌ها و مافیا یا تحریم)**. برای این کار راحت‌ترین کار چاپ پول است: چاپ پول نه تنها در ابتدا درد ندارد، بلکه برای دریافت‌کنندگان آن خوشحالی هم به‌همراه دارد و دریافت‌کنندگان آن نیز در ابتدا احساس درد مستقیم نمی‌کنند (مگر تبعیض در دریافت). اما چاپ‌کننده پول مازاد می‌داند که این کار عملاً به‌معنای کاهش قدرت پول همان افرادی است که هم‌اکنون به جیب آنها پول تزریق کرده (و بلکه کاهش قدرت پول همه افراد)، اما چون این اقدام با فاصله از تأثیر آن انجام می‌شود (اول قدرت خرید زیاد می‌شود و بعداً پس از ایجاد تورم کم می‌شود و اصطلاحاً همراه با توهم پولی است) و در ثانی بروز تورم را می‌توان به عوامل دیگر نسبت داد، بنابراین راهکار ایجاد تورم از لحاظ اقتصاد سیاسی به‌صرفه بوده است. به همین دلیل در ادبیات اقتصادی از ایجاد تورم برای پوشش کسری بودجه به **مالیات تورمی** یاد می‌شود: مالیات از این بابت که عملاً همان کارکرد مالیات برای تأمین کسری بودجه را دارد (فقط با تأخیر و با سروصدای کمتر است و به‌جای اخذ از گروه هدف، از همه اقتصاد اخذ می‌شود).

اما در پاسخ به سؤال دوم (اینکه چرا این کار در شرایط کنونی، بازی با انبار باروت است):

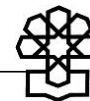
کسری‌های دهه‌های گذشته معمولاً نسبت به کل منابع بودجه چندان قابل توجه نبود و در نتیجه

تورم ناشی از آن نیز به‌طور معمول در محدوده ۱۵-۲۵ نوسان می‌کرد، اما کسری در سه چهار سال گذشته به دلایل مختلف و در صدر آن انباشت اثرات کاهلی مجموعه بودجه‌ریزان برای اصلاح ساختار بودجه‌ای که تحریم‌های ظالمانه، پرده از اشکالات جدی آن برداشته بود، به شدت افزایش یافت و عملاً در صورت تداوم مسیر لایحه بودجه ۱۴۰۰ به حدود نیمی از بودجه خواهد رسید به‌طوری که کسری بودجه ۱۴۰۰ در سقف اول و بدون در نظر گرفتن کسری ناشی از تأمین ارز کالاهای اساسی، بیشتر از ۳۰۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود.^۱ فرض کنیم در صورت تداوم رویه بودجه سال ۱۴۰۰ و عدم اجرای اصلاحات حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان به صورت مستقیم^۲ یا غیرمستقیم در اثر سیاست‌های نادرست بودجه‌ای (کسری بودجه، سیاست ارز ترجیحی، عدم پرداخت حقوق سازمان تأمین اجتماعی و...) به صورت چاپ پول تأمین شود. برای اینکه بتوانید تصویری از این حجم پول داشته باشید کافی است تصور کنید با این مقدار پول می‌توان بیش از ۴۰ بار فاصله میان زمین تا ماه (۳۸۴ هزار کیلومتر) را با اسکناس هزار تومانی (هر اسکناس، ۱۶ سانتی‌متر طول) به هم وصل کرد. تورم ناشی از این چاپ پول بسیار قابل توجه است. اگر دقت کنید ملاحظه می‌کنید که با وجود اینکه تحریم‌ها علیه کشور طی سال ۱۴۰۰ نسبت به سال‌های قبل چندان افزایش خاصی نداشته اما تورم سال جاری تاکنون (بانک مرکزی بالای ۵۰ درصد و مرکز آمار بالای ۴۰) به شدت نسبت به سال‌های گذشته بیشتر بوده است. دلیل این امر نیز عمدتاً ناشی از چاپ پول بی‌رویه است. چاپ پولی که عمدتاً برای پوشش کسری مصوب سال گذشته (۱۳۹۹) صورت می‌گیرد و به صورت مالیات تورمی از اقتصاد برداشت می‌شود.^۳ در حالی که رکورد تاریخ تورم سالیانه در ایران (براساس سری بانک مرکزی که قدیمی‌ترین سری تاریخی داده‌های تورم در کشور است) در این سال احتمالاً شکسته خواهد شد، تکرار چنین بودجه‌ای برای سال ۱۴۰۱ برای بخش قابل توجهی از آحاد جامعه به شدت پریسک خواهد بود چراکه دو سال کاهش قدرت خرید ۵۰ درصدی (و تورم‌های بالای قبل از آن) عملاً به معنای نزدیک شدن به فقر شدید برای بخش عمده جامعه خواهد بود. در واقع مهم‌ترین مأموریت قابل تصور برای بودجه امسال (و مهم‌ترین جنبه مقاوم‌سازی اقتصاد)، کاستن از آتش شعله‌ور تورم یا خاموش کردن یکی از موتورهای مولد تورم (کسری بودجه) است. در غیر این صورت و یا حتی با فرض پاشیدن سوخت بیشتر بر تورم در جریان اجرای بودجه سال آتی، مشخص نیست عواقب آن چگونه قابل مدیریت خواهد بود. این امر، تفاهم ملی و مدیریت انتظارات از بودجه به‌منظور تهیه و تصویب بودجه

۱. عملکرد مالی سال ۱۳۹۹ نشان‌دهنده این موضوع است که مجموع کسری بودجه سال ۱۳۹۹ با احتساب مجوزهای جدید انتشار اوراق و... بالغ بر ۲۲۹ هزار میلیارد تومان بوده است.

۲. عدم بازپرداخت تنخواه، خرید اوراق دولتی توسط بانک مرکزی، تأمین ارز ۴۲۰۰ و...

۳. برای سال ۱۳۹۹ برآورد می‌شود که جهت تأمین مابه‌التفاوت ارز ۴۲۰۰ بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان به پایه پولی افزوده شده است.



کاهنده تورم را ضروری می‌سازد. چرا که همانگونه که گفته شد تصویب بودجه با کسری بالا عملاً به معنای امضای حکم ایجاد تورم در لحظه تصویب و غیرقابل برگشت است و صرفاً عواقب آن با تأخیر ظاهر می‌شود.

البته این نکات به معنای نادیده انگاشتن نقش بودجه در تحریک رشد نیست، بلکه همان گونه که در بخش‌های قبلی گفته شد، در وضعیتی که بودجه کفاف هزینه‌های جاری را نمی‌دهد صحبت از تحریک رشد و عمران به عنوان هدف اصلی بودجه چندان واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد و صد البته به معنای بی‌توجهی به ابتکاراتی که به نوبه خود می‌توانند در این زمینه مفید باشند (مثل تعیین متولی برای برنامه‌ریزی در جهت رشد اقتصادی و اختصاص منابع و ابزارهای مالی مورد نیاز برای این بخش یا انتشار معقول اوراق استقراضی با هدف اختصاصی عمران) نیست. در عین حال، همان گونه که گفته شد، این اقدام‌ها نباید هدف اصلی (افت تورم یا حداقل جلوگیری از تشدید آن) را تحت الشعاع قرار دهند و یا پرداختن به آنها به بهای فراموشی هدف اول باشد.

کسری داریم؟

کسری به خودی خود مشکل نیست، بلکه به این دلیل مشکل‌زا تلقی می‌شود که نشان‌دهنده مشکلی دیگر است. در واقع، 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 دیگری را نشان دهد به این تصور که افراد خیال کنند موتور این خودرو کاملاً سالم است و با سرعت مناسبی در حال حرکت است.

به همین دلیل و به‌طور متعارف، کشورها سعی می‌کنند در کنار پرهیز از بزرگنمایی 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. در عین حال، طی دهه‌های گذشته تقریباً سالی وجود نداشته که مسئول بودجه‌ریزی کشور اعلام نکند «بودجه کشور بدون کسری است» اما همیشه منظور گوینده این جمله، «تراز شکلی» بودجه است که با مفهوم دقیق کسری بودجه کاملاً متفاوت است. ناگفته نماند که در بودجه سال ۱۴۰۰، دولت در لایحه خود از یک نوآوری رونمایی کرد که در تاریخ بودجه‌ریزی کشور و بلکه جهان نادر بود.

کادر ۴. جابه‌جا شدن مرز دانش بودجه‌ریزی در لایحه بودجه ۱۴۰۰

چنانکه بیان شد، تقریباً همیشه بودجه دولت به گونه‌ای تنظیم می‌شود که منابع و مصارف به صورت شکلی و بر روی کاغذ تراز هستند، اما در عمل به دلیل بیش‌برآوردی منابع یا کم‌برآوردی مصارف، در عمل دچار کسری بودجه پیش‌بینی نشده می‌شویم. اما در فرآیند تنظیم و تصویب بودجه سال ۱۴۰۰، به طور بی‌سابقه‌ای صفر بودن همین تراز شکلی هم در ارائه لایحه از سوی دولت بر هم خورد!

سال گذشته و به دلیل عدم موافقت با درخواست دولت برای کاهش سهم و همچنین برداشت از منابع صندوق توسعه ملی (که برای چهارمین سال پیاپی، از تعهد خود سر باز می‌زد)، لایحه بودجه حدود ۹۳ هزار میلیارد تومان ناترازی (شکلی) پیدا کرد. رئیس‌جمهور طی یک نامه «اصلاح بودجه» (و نه لایحه اصلاحی) به رئیس مجلس، اعلام کرد که دولت ضمن افزایش فروش اوراق مالی جهت جبران بخشی از این کمبود منابع (به میزان ۵۳ هزار میلیارد تومان)، مبلغ ۴۰ هزار میلیارد تومان باقی‌مانده را از محل «صرفه‌جویی حین اجرا» جبران خواهد کرد؛ یعنی دولت اجازه می‌خواست که در بودجه ۱۴۰۰، این ۴۰ هزار میلیارد تومان را از طریق ندادن بخشی از پول دستگاه‌ها (یا به تعبیر نامه: صرفه‌جویی!) جبران نماید.

شاید برای شما سؤال باشد که کجای این «صرفه‌جویی» اشکال دارد؟ مگر صرفه‌جویی اساساً چیز خوبی نیست؟ پاسخ آن است که اگرچه صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت و جلوگیری از هزینه‌های اضافی و غیرضروری یکی از آرزوهای ما برای لوایح و قوانین بودجه هر سال است، اما باید این صرفه‌جویی، واقعی و محل آن مشخص باشد. این که سازمان برنامه و بودجه کشور بخواهد به صلاح‌دید خود و برای جبران کمبود منابع، تخصیص اعتبارات دستگاه‌ها را کاهش دهد، و اجازه این کار را در قالب یک چک سفید امضا از مجلس دریافت کند، اساس فلسفه بودجه (یعنی مشخص بودن محل هزینه و درآمد دولت) را زیر سؤال می‌برد.

در واقع می‌توانید اینطور تصور کنید که چنین مکالمه‌ای بین دولت و مجلس شکل گرفت:

- مجلس: مصارف شما از منابع شما ۹۳ همت بیشتر است. چطور بودجه را تراز می‌کنید؟

- دولت: ۵۳ همت اوراق منتشر می‌کنیم، ۴۰ همت باقیمانده را هم یک کاریش می‌کنیم!

- مجلس: آخر اینطور که نمی‌شود. بودجه شما روی کاغذ هم تراز نیست! مصارف ۴۰ همت بیشتر از منابع است.

- دولت: بله، همین است که هست. گفتم که... موقع اجرا یک کاریش می‌کنیم!



شکل ۹. نامه رئیس‌جمهور وقت به رئیس مجلس شورای اسلامی
در خصوص اصلاح لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

page 1

۱۱۴۳۰۳

جمهوری اسلامی ایران
رئیس‌جمهور

بسمه تعالی

جناب آقای دکتر قالیباف
رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

با سلام و احترام؛

بازگشت به نامه شماره ۱۰/۷۲۱۶۳/د مورخ ۱۳۹۹/۹/۲۵ جنابعالی و عطف به نامه شماره ۱۰۶۷۸۵ مورخ ۱۳۹۹/۹/۲۳ رئیس‌دفتر محترم مقام معظم رهبری (مدظله العالی) آثار تغییرات مزبور در لایحه بودجه ۱۴۰۰ به شرح زیر می باشد:

۱- افزایش مصارف به میزان ۵۳ هزار میلیارد تومان شامل:

۱-۱- بازپرداخت تعهدات دولت به صندوق توسعه ملی بابت اقساط تسهیلات ۱۷۵ میلیون یورویی به بیمه سلامت به میزان ۳ هزار میلیارد تومان.

۲-۱- افزایش مصارف بابت جبران موارد مندرج در جدول بند هـ تبصره ۴ به میزان ۵۰ هزار میلیارد تومان

۲- کاهش منابع ناشی از مجوز استفاده از ۱۸٪ سهم صندوق توسعه ملی صرفاً در صادرات یک میلیون بشکه در روز به میزان ۴۰ هزار میلیارد تومان

لذا تراز منابع و مصارف در راستای تحقق دستور مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) به شرح زیر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ اعمال می شود:

۱- مبلغ ۵۳ هزار میلیارد تومان از محل افزایش فروش اوراق مالی

۲- مبلغ ۴۰ هزار میلیارد تومان از محل صرفه جویی حین اجرا و کاهش تخصیص مصارف توسط سازمان برنامه و بودجه کشور.

حسن روحانی
۱۳۹۹/۹/۲۴

اما میزان کسری چطور حساب می‌شود؟ بیا بید 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؟ بیا بید 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 خالص 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

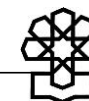
خالص قرض‌هایی که می‌توانم بگیرم و قرض‌هایی که باید پس بدهم) منهای کل مخارج؛

- حالت‌های فوق در صورت برآورد واقع‌بینانه‌تر از منابع و کسر مواردی که به احتمال خیلی زیاد دست بالا دیده شده‌اند،

- حالت‌های فوق با احتساب منابع و هزینه‌های حساب و کتاب‌های مرتبط با زندگی اما خارج از بودجه (مثلاً با در نظر گرفتن حساب دفتری پیش‌بقال سر کوجه یا با در نظر گرفتن دخل و خرج مغازه یکی از فرزندان)،

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. یا اینکه قرار باشد ۴۰ واحد قرض بگیریم اما در نهایت ۱۰ واحد یا ۵۰ واحد قرض بگیریم.

برای همین منظور و با توجه به تعریف‌های مختلف از کسری، میزان کسری لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ 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 رکودهای دوره‌ای اقتصاد کشور از آنها حذف شود که بتوانیم منابع و مصارف بودجه را به نسبت ظرفیت اقتصاد و روند بلندمدت و ... ببینیم (که در حوصله این گزارش نیست).



جدول ۷. انواع مختلف کسری و برآورد آن برای بودجه سال ۱۴۰۱ (بر مبنای سقف پیش فرض بودجه) (ارقام گرد شده‌اند)

عنوان کسری	روش محاسبه	معادل	هزار میلیارد تومان	درصد از کل منابع عمومی	ملاحظات
تراز شکلی	کل منابع (شامل استقراض) منهای کل مصارف	منابع منهای مصارف	صفر	صفر	این رقم در جداول بودجه به طور حسابداری و خودکار همیشه صفر است و نیازی به هنر خاصی برای تنظیم بودجه ندارد. ^۱ در واقع مخارج بودجه همیشه معادل مجموع منابع و استقراض لازم برای پوشش کسری است. در اجرای بودجه برخی از منابع ممکن است محقق نشوند و برخی مصارف نیز بیش از اندازه انجام شود و بودجه از این منظر کسری پیدا کند.
تراز عملیاتی ^۲	درآمدها (مالیات و سایر به غیر از نفت و منابع استقراضی) منهای هزینه‌های جاری	مالیات و سایر درآمدها (بجز نفت) منهای هزینه‌های جاری	(۳۰۱)	۲۲	این شاخص در دهه‌های گذشته مورد توجه بوده است و به تدریج از اهمیت آن کاسته شده است. به معنی این است که بدون اتکا به نفت و استقراض و مشابه آنها چه مقدار از خرج روزمره (جاری) کشور با مشکل مواجه می‌شود.
تراز کلی ^۳	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی)	استقراض	(۲۲۷)	۱۷	میزان استقراض را نشان می‌دهد
تراز اولیه ^۴	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره‌ای)	استقراض - مخارج بهره	(۱۷۸)	۱۳	مهم‌ترین کسری مورد استفاده در تحلیل‌های بودجه‌ای متعارف است. برای کشورهای نفتی، تراز اولیه بدون نفت هم مورد توجه قرار می‌گیرد.
تراز کلی بدون نفت ^۵	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی)	نفت + استقراض	(۶۰۹)	۴۴	تراز کلی مناسب تحلیل کشورهای نفتی
تراز اولیه بدون نفت ^۶	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره‌ای)	نفت + استقراض - مخارج بهره	(۵۶۰)	۴۱	تراز اولیه مناسب تحلیل کشورهای نفتی

۱. هرچند چنانکه در کادر ۴ بیان شد، همین کار ساده هم در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ انجام نشد.

2. Operating Balance
3. Overall Balance
4. Primary Balance
5. non-Oil Overall Balance
6. non-Oil Primary Balance

با توجه به جدول ۷ ملاحظه می‌کنیم که هرچند تراز شکلی بودجه سال ۱۴۰۱ صفر است (و لایحه بودجه تراز است)، اما براساس تعاریف و تعابیر مختلف از کسری، بودجه کشور حدود ۳۰۰ تا ۶۰۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۱ کسری دارد که بخشی از این کسری با فروش نفت، اموال و دارایی‌ها و واگذاری شرکت‌ها (فروش سرمایه‌ها) و بخش دیگر با استقراض (از طریق فروش اوراق یا استقراض از صندوق توسعه ملی) پوشش داده خواهد شد. با این وجود و با توجه به این که پیش‌بینی می‌شود بخشی از درآمدهای مالیاتی و بخش دیگری از برآوردهای فروش اموال و واگذاری شرکت‌ها تحقق نیابد، احتمالاً بخش مازادی نیز به ناچار در عمل محقق نشده و کسری آن از طریق کاهش مخارج، استقراض یا چاپ پول تأمین خواهد شد.

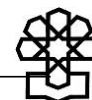
با کسری احتمالی ۱۴۰۱ چه کنیم؟

صرف‌نظر از بحث‌های نظری مربوط به مشکلات و راهکارهای ساختاری ایجاد و پوشش کسری بودجه (که در بخش‌های قبلی به اختصار اشاره شد)، برای کوتاه مدت و سال جاری/آتی باید فکری کرد. در این باره باید گفت برای پوشش کسری، با فرض ادامه شرایط نه چندان مساعد (اگرچه رو به بهبود) فروش نفت معمولاً چندین راه متعارف وجود دارد:

۱. افزایش درآمدهای مالیاتی (عمدتاً از افراد حقیقی و حقوقی خارج از چتر مالیاتی، یا حذف معافیت‌های مالیاتی، یا اخذ مالیات از پایه‌های مالیاتی جدید)،
۲. کاهش و جمع و جور کردن هزینه‌ها،
۳. استقراض بیشتر و
۴. فروش اموال عمومی/دولتی و یا کسب درآمد از آنها و یا ترکیبی از این موارد.

تجربه سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که در مورد فروش یا استفاده بهتر از اموال دولتی، این موضوع به دلیل مسائل مرتبط با ذی‌نفعان، کم بودن دانش فنی و عدم طراحی ساختارهای توانمند در مولدسازی دارایی‌های دولت به بن‌بست خورده است و چشم‌انداز تحقق آن نیز با وضع فعلی چندان مساعد نبوده یا لاقلاً به اندازه ارقام پیش‌بینی شده در لایحه خوش‌بینانه نیست. استقراض نیز هرچند می‌تواند فرصتی جهت اجرای اصلاحات فراهم کند اما در نبود درآمد پایدار برای تسویه بدهی (در کنار ایجاد قرض جدید) در وضعیتی که اقتصاد رشد چندانی ندارد، عملاً می‌تواند با فاصله نسبتاً کمی به چاپ پول و تورم منجر شود.

بنابراین، **راهکار اصلی و اساسی** (در کنار استفاده از دو راهکار فروش یا استفاده بهتر از اموال دولتی و استقراض) **ایجاد تعادل میان هزینه‌های دولت و درآمدهای مالیاتی** است (کاهش همزمان هزینه‌ها و افزایش چتر و پوشش مالیاتی):



- در مورد مالیات‌ها مسیر تقریباً مشخص است و همانگونه که گفته شد راهی جز ایجاد اطلاعات مالی دقیق، اتصال بانک‌های اطلاعات مالی موجود و شفافیت مالیاتی جهت اخذ مالیات بر مجموع درآمد و جلوگیری از فرار مالیاتی، در کنار لغو معافیت‌های مالیاتی و نیز اخذ مالیات از برخی پایه‌های مالیاتی جدید وجود ندارد (که البته عمده همین محورها هم به دلیل مسئله ذی‌نفعان طی دهه‌های متمادی به بن‌بست خورده) و انشاءالله در دولت و مجلس جدید انجام خواهد شد. تفصیل این راهکارها در سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها به کرات آمده است و خواهد آمد.^۱

- در مورد کاهش هزینه‌ها اما مسئله بگرنج‌تر است. بخش عمده هزینه‌ها در بودجه مربوط به حقوق و دستمزد است و هرگونه کاهش حقوق و دستمزد یا افزایش اندک آن با مقاومت شدید اجتماعی روبه‌رو می‌شود. مشابه جملات زیر را شنیده‌اید:

• در وضعیتی که تورم متوسط سال بعد بنابر پیش‌بینی اکثر مراکز داخلی و بین‌المللی حدود ۳۰ درصد خواهد بود و تورم فعلی نیز بالای ۴۰-۴۵ درصد است، دولت براساس چه منطقی افزایش حقوق را ۱۰ درصد پیشنهاد داده؟

• اصلاً چه کسی گفته پول چاپ نکنیم و بین مردم توزیع نکنیم. برای خودشان چاپ می‌کنند و به ما که می‌رسد آسمان می‌تپد؟

• می‌گویند آی اگر دولت پول چاپ کند چه می‌شود؟ اولاً، هرچه 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 ۱۰ 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. تجربه کشورهای مواجه با کسری بودجه نشان داده است که هرگاه کسری بودجه دولت، پولی شود (یعنی دولت با چاپ پول آن را بپوشاند) بسته به میزان پولی‌شدن کسری، تورم در پیش خواهد بود^۲ و همزمان با گذاشتن پول در جیب مردم، از آن جیب دیگر، مقدار بیشتری برداشته می‌شود و اگر این فرایند تشدید شود در عمل به بی‌ثباتی کامل اقتصاد و در نهایت تلاطم همه‌جانبه منجر خواهد شد.

حالا سؤال این است در وضعیتی که دولت با این «سه‌گانه سخت» مواجه است، چه باید کرد؟

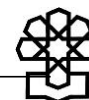
۱. دو مسئله نرخ ارز رسمی و ساماندهی یارانه‌ها، به دلیل ابعاد مختلف بحث و تجربه‌های تلخ قبلی از جمله موارد چالش برانگیز مرتبط هستند که تفصیل بحث در این موارد در سایر گزارش‌ها منتشر خواهد شد.

۲. به صورت دقیق‌تر به هر میزان رشد پایه پولی از محل تأمین کسری بودجه پیدا و پنهان مازاد بر رشد ناگزیر پایه پولی از محل عملیات بانک‌ها (که آنهم به‌عنوان ریشه دیگری از تورم عمل می‌کند) باشد، کسری بودجه موجب تورم خواهد شد.

اولاً دولت نمی‌تواند یا به دلایل دیگر نباید تعداد مستخدمان خود را به طور جدی کاهش دهد (فارغ از پاسخ مثبت و یا منفی به این سؤال که آیا تعداد یا دستمزد کارمندان دولت زیاد/متناسب است یا نه، که موضوع این گزارش نیست. برای اطلاعات بیشتر کادر ۴ را ببینید)،

ثانیاً، بخش اصلی کسری بودجه ناشی از حقوق و دستمزد است و تأمین آن از محل خلق پول در نهایت به تورم شدید منجر می‌شود،

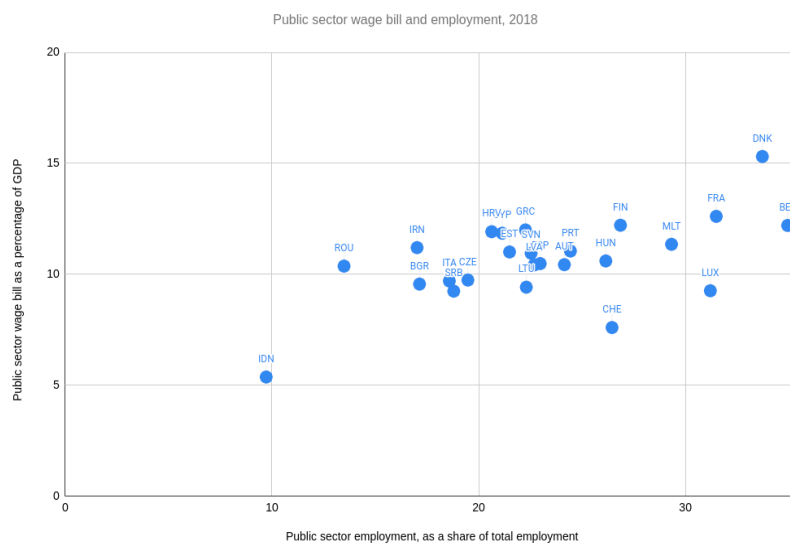
ثالثاً، عدم افزایش حقوق در شرایط تورمی نیز به معنی زیر فشار گذاشتن کارمندان است. در پاسخ به سؤال سطور گذشته (مواجهه با کسری بودجه ناشی از حقوق و دستمزد در شرایط تورم شدید)، یک راه ساده این است که بدون توجه به مقتضیات اقتصادی (تورم)، حقوق و دستمزد را که بخش اصلی هزینه‌های دولت و کسری بودجه را شامل می‌شود به همان میزان یا به مقدار نسبتاً نزدیکی به تورم افزایش داد. اما همانگونه که گفته شد تجربه تاریخی کشورها نشان داده است که این روش عملاً نه تنها مفید نیست بلکه مضرات آن به مراتب بیشتر از منافعش است (برای دو نمونه تاریخی کادر ۵ را ببینید).



کادر ۵. مسئله حقوق کارمندان

مهم‌ترین یا یکی از مهم‌ترین چارچوب‌های تحلیلی تشخیص نامتناسب بودن تعداد/دستمزد کارمندان دولت، نمودار زیر است. محور افقی نسبت تعداد کارمندان بخش عمومی (شامل دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی) از کل شاغلین کشور و محور عمودی نیز نسبت مجموع حقوق کارمندان این بخش به حجم تولید ناخالص داخلی است. در نمودار ۲ برآورد نه چندان دقیق موقعیت چند کشور (با توجه به نامشخص بودن دامنه بخش عمومی در کشورهای مختلف) آمده است. تلاش کنید بدون دقت در جزئیات در مفهوم کلی آن تأمل کنید.

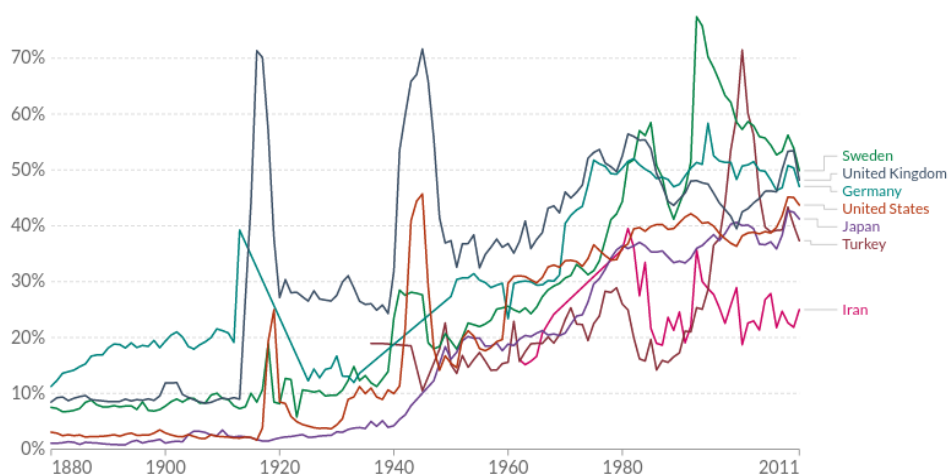
نمودار ۲. تناسب تعداد کارمندان و حقوق و دستمزدهایشان با حجم اشتغال و اندازه اقتصاد



مأخذ: محاسبات تحقیق از داده‌های بانک جهانی

نمودار ۳ نیز نوسانات نسبت مخارج دولت‌های مرکزی از کل اقتصاد در چند کشور در گذر زمان طی نزدیک به ۱۴۰ سال است. از این نمودار چه می‌فهمید؟

نمودار ۳. مخارج دولت (نسبت به اندازه اقتصاد) در طی زمان

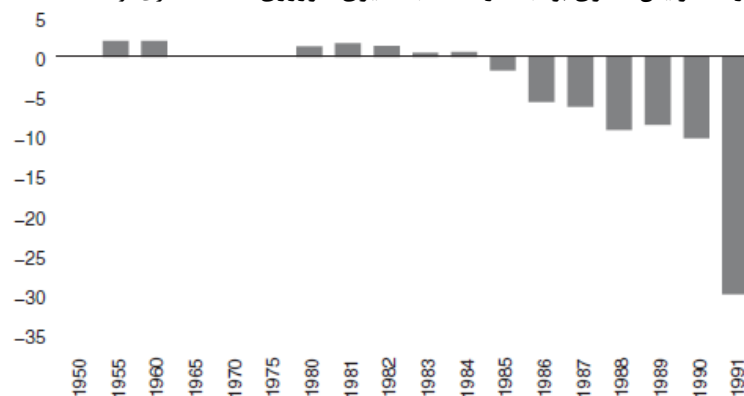


مأخذ: بانک جهانی.

کادر ۶. کسری بودجه و چاپ پول در آینه تاریخ

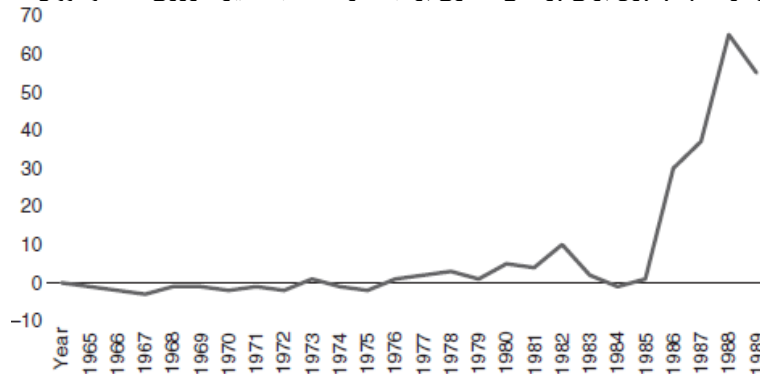
با افزایش کسری بودجه در اتحاد جماهیر شوروی (نمودار ۴)، دولت تقریباً آسان‌ترین راه را انتخاب کرده و به شدت به چاپ پول اقدام کرد (نمودار ۵). همزمان برای جلوگیری از تاثیر این اقدام بر قیمت کالاها و انجام آنچه که مخفی کردن و یا سرکوب تورم نامیده شده است،^۱ بر روی قیمت خرده‌فروشی کالاها یارانه سنگین پرداخت کرد و در نتیجه کسری بودجه تشدید، و چاپ پول مضاعف شد. اقدامی که در کنار عوامل متعدد دیگر، مانند تحریف آمارهای مالی،^۲ این اقتصاد را با قدمت نزدیک به یک قرن ناگهان در سال ۱۹۹۱ ساقط کرد.

نمودار ۴. افزایش کسری بودجه در اتحاد جماهیری شوروی (نسبت کسری بودجه به GDP)



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

نمودار ۵. چاپ پول برای پوشش کسری بودجه در اتحاد جماهیر شوروی (میلیارد روبل)

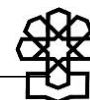


مأخذ: همان، ص ۱۵۳.

تجربه ونزولا هم در این زمینه قابل توجه است. نگاهی به آمار و ارقام متغیرهای اقتصادی نشان می‌دهد، چاپ پول برای تأمین کسری بودجه مهم‌ترین نقش را در دامن زدن به تورم و کاستن از قدرت خرید مردم در این کشور داشته است. دولت به هوای حمایت از مردم در مقابل تورم و افزایش پرداختی‌ها، پول بیشتری چاپ کرد اما تورمی که به دنبال آن ناگهان تشدید شد (خاصیت تورم‌های شدید آن است که از یک جایی به بعد که دقیقاً مشخص نیست، رفتار متغیرهای پولی تغییر کرده و حالت تصاعدی به خود می‌گیرد) و از سطح چند ده هزار درصد هم فراتر رفت، مردم را به شکل نامناسبی در نهایت فقیرتر کرد. این کشور البته با حذف چند صفر از واحد پولی خود تلاش کرد در راستای آرام کردن فضا قدم بردارد که توفیق چندانی حاصل نشد و قیمت کالاها پس از گذشت چندین سال، هر ماه چندین برابر می‌شود.

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

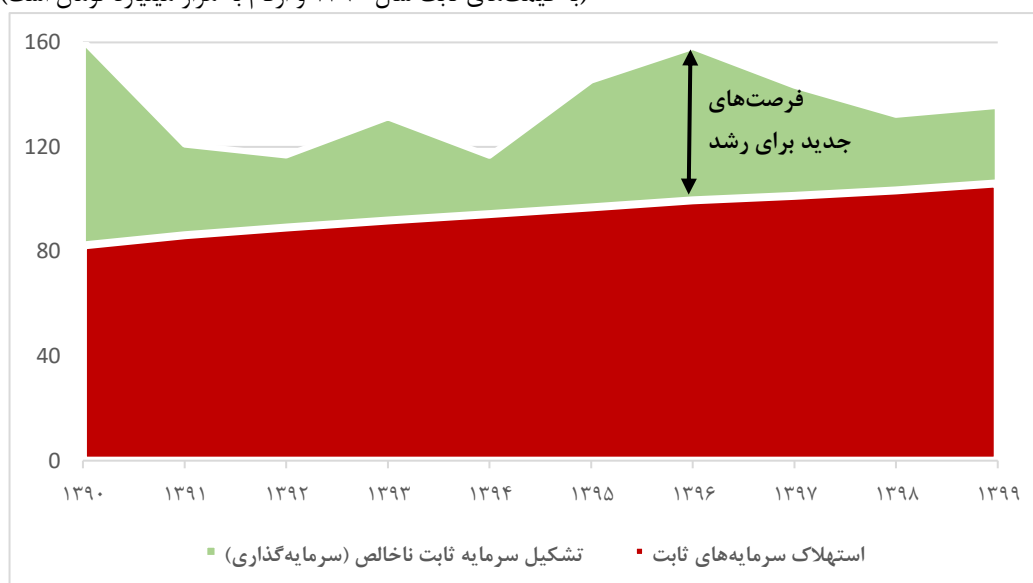


علاوه بر این، محدود بودن منابع مالی دولت اقتضا می‌کند که این منابع را به طور بهینه‌ای خرج کند و از همین بابت، دولت‌ها باید در بودجه درباره اختصاص سهم به هریک از هزینه‌های جاری، هزینه‌های عمرانی و بازپرداخت دیون تصمیم‌گیری کرده و ترکیب بهینه را انتخاب کنند. بنابراین منطقی است که اختصاص سهم بیشتر به یکی، مثلاً اختصاص سهم بیشتر به هزینه‌های جاری از طریق افزایش بیشتر حقوق‌ها و دستمزدها، ولو از محل چاپ پول تأمین نشود، به طور طبیعی از سهم منابع قابل اختصاص به حمایت از معیشت عمومی یا اقشار کم درآمد، بودجه عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت در زیرساخت‌ها می‌کاهد.

واقعیت این است که شرایط سال‌های اخیر بودجه دولت، شبیه رفتار خانواده‌ای بوده که تمام درآمد خود را صرف هزینه‌های جاری خود می‌کند و باز هم دخل و خرجش با هم تناسبی ندارد. این خانواده برای پرداخت هزینه‌های خود، به‌ناچار بخشی از اسباب و اثاثیه خانه را هم فروخته و قرض و بدهی مفصلی هم بالا آورده که فشارش را باید در سال‌های بعدی تحمل کند (و البته به دلایلی که ذکر شد، کاهش هزینه‌های جاری اصلاً جزو انتخاب‌هایش نبوده است). در این میان، طبیعتاً این خانواده مجالی برای پس‌انداز یا سرمایه‌گذاری نداشته و فرصتی برای ایجاد درآمد بیشتر در آینده و خروج از این وضعیت ایجاد نکرده است و وضعیت سرمایه‌های خانواده (مثل خانه و تأسیسات آن) رو به وخامت گذاشته است.

نمودار ۶. تشکیل سرمایه ثابت در کشور: فرصتی برای رشد اقتصادی

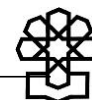
(به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ و ارقام به هزار میلیارد تومان است)



نمودار ۶، روند تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و همچنین استهلاک سرمایه ثابت را در سال‌های اخیر نمایش می‌دهد. فاصله این دو نمودار، خالص سرمایه‌گذاری‌های جدید در کشور است که صرف رشد کشور و حفظ و بهبود زیرساخت‌ها (از جاده، فرودگاه، مترو و ناوگان حمل‌ونقل گرفته تا نیروگاه‌ها و تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب) می‌شود. چنانکه مشاهده می‌شود، این فاصله در سال‌های اخیر و در نتیجه سیاست‌های نادرست پولی و بانکی، تحریم‌های ظالمانه و البته تعلل در انجام اصلاحات بانکی، مالیاتی، بودجه‌ای و از دست رفتن فرصت‌ها، به شدت باریک شده است. دولت‌ها معمولاً در شرایط مشابه با افزایش سرمایه‌گذاری‌های خود به صورت مستقیم و غیرمستقیم، تلاش می‌کنند این پنجره را بازتر کرده و فرصت رشد اقتصادی را فراهم نمایند. اما در شرایط فعلی تنگنای منابع و بالا بودن میزان هزینه‌های جاری دولت، دست دولت‌چندان هم برای این کار باز نیست؛ مگر آن‌که بتواند با کنترل هزینه‌ها، از این بیراهه خارج شود. اما اگر این راه به بیراهه است، راه درست با فرض ضرورت کنترل حقوق و دستمزدها چیست؟

به نظر می‌رسد، کل این فرایند مهم مرتبط با مصارف دولت، همانند سایر فرایندهای اساسی مرتبط با اصلاح منابع بودجه (مالیات‌ها و شیوه واگذاری‌ها و یا استفاده از منابع دولت) که به دلیل مسایل مرتبط با ذی‌نفعان بودجه در سالیان گذشته به بن‌بست خورده، در گرو مدیریت صحیح ذی‌نفعان باشد. در کنار تلاش برای افزایش کارایی و اثربخشی خدمات عمومی که از طریق دولت به مردم ارائه می‌شود و در واقع فلسفه اصلی به کارگیری کارکنان دولت بوده است مواردی همانند کاهش و کنترل از بالا به پایین می‌تواند مد نظر قرار گیرد. اعمال سیاست کنترلی در بودجه وقتی برای آحاد افراد قابل قبول است که آن را به‌عنوان میثاق منصفانه جمعی نگاه کنند و نه تحمیل فشار غیرمنصفانه. به عبارت دیگر، اگر افراد در لایه‌های پایین درآمدی مشاهده کنند که افراد در بالاسر حداقل به اندازه آنها (به نسبت قدرت خرید و نه رقم مطلق) متحمل فشار می‌شوند، رغبت بیشتری برای همراهی نشان می‌دهند. بنابراین اگر قرار است رشد دستمزد برای مجموع دستمزدها به اندازه ۱۰ درصد باشد، پایین‌ترین لایه‌های درآمدی مثلاً به اندازه ۲۰ درصد افزایش پیدا کنند و رشد دستمزد لایه‌های بالاتر صفر یا اندک بوده و یا حتی رشد منفی (برای مدیران) اعمال شود. در غیر این صورت بعید است بتوان این سیاست را به صورت مؤثر اجرا کرد و در نهایت تعادل سیاسی، افزایش اسمی حقوق همه و کاهش واقعی بیشتر آن با تأخیر (از محل تورم) خواهد بود.

در کنار راهکار فوق در بخش مصارف بودجه می‌توان به تجمیع اطلاعات درآمدهای متعدد افراد از بخش‌های مختلف دولتی و عمومی و اطلاع از آنها (حداقل برای دولت) به‌عنوان اولین قدم مدیریت هزینه‌های دستمزدی دولت، حذف حساب‌های متفرقه شرکت‌ها و دستگاه‌ها در



بانک‌های مختلف و استقرار کامل حساب واحد در خزانه‌داری برای پرداخت تمام اقلام دستمزدی به ذی‌نفعان از این مسیر، سامان‌بخشی به اوضاع نابسامان شرکت‌های دولتی و عمومی (مثلاً از طریق شفافیت دستمزدی برای دولت ولو نه برای عموم که به دلیل مقاومت ذی‌نفعان برخلاف حکم قانونی پیش نرفت)، گسترش پوشش چتر اطلاعات مالی دولت به شرکت‌های مختلف عمومی یا شبه عمومی و.. اشاره کرد.

در نهایت امید می‌رود با درک شرایط خطیر فعلی، بودجه ۱۴۰۱ به سکویی برای آغاز اصلاحات مؤثر تبدیل شده و خنثی‌کننده مهم‌ترین خطر پیش‌رو، یعنی تورم ناشی از بودجه باشد.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور.
۳. بودجه به زبان ساده، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹ تا ۱۴۰۰.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۹۲۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدعباس پرهیزکاری، میثم خسروی، محمدحسین معماریان،

علیرضا صدیقی، ناصر یارمحمدیان، محمدرضا عبدالهی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۲. بودجه برای مردم

۳. بودجه برای شهروندان

۴. بودجه به زبان ساده



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۰/۱