



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

۲. کلیات

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت: ۳۰۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۷۲۹۱

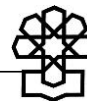
آذرماه ۱۳۹۹

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.....
۶.....	۲. ایرادات اساسی کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۰.....
۱۲.....	۳. کسری بودجه ساختاری لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و نحوه تأمین آن.....
۱۳.....	۴. کسری بودجه و تورم.....
۱۴.....	۵. ارزیابی تجربه لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹.....
۱۶.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۲. کلیات

چکیده

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حاکی از آن است که لایحه تهیه شده در آخرین سال دولت دوازدهم از ابعاد مختلفی دارای اشکالات اساسی است که اهم آنها عبارتند از:

- کسری بودجه ساختاری قابل توجه (حدود ۵۰ درصد)،
- بیش برآورد منابع حاصل از صادرات نفت و افزایش وابستگی بودجه به نفت به ۳۰ درصد (با در نظر گرفتن پیش فروش نفت)،
- کاهش سرمایه‌گذاری دولت (کاهش شدید سهم اعتبارات عمرانی از مصارف عمومی از ۱۵ درصد در قانون سال ۱۳۹۹ به ۱۱ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۰)،
- افزایش قابل توجه هزینه‌های جاری (رشد ۶۰ درصدی)،
- کاهش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی بودجه (از ۳۶ درصد در قانون بودجه ۱۳۹۹ به ۲۷ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۰)،
- افزایش کسری تراز عملیاتی (برخلاف اهداف تعیین شده در قانون برنامه ششم)،
- پیش‌بینی منابع قابل توجه از محل پیش فروش نفت و ایجاد بدهی تعدیل‌شونده با نرخ ارز،
- حرکت برخلاف جهت اصلاح ساختاری بودجه (افزایش کسری بودجه)،

درواقع به‌طور خلاصه می‌توان گفت در لایحه تقدیمی، تمرکز بر افزایش هزینه‌های جاری و همچنین تکیه بر منابع غیرواقعی و غیرقابل تحقق بوده است. در نتیجه افزایش ۶۰ درصدی مصارف عمومی و رشد بسیار کم درآمدها، ۳۲۰ هزار میلیارد تومان از مخارج هزینه‌ای دولت (شامل حقوق و مستمری) از محل فروش دارایی یا استقراض تأمین شده است که با هدف‌گذاری قانون برنامه ششم توسعه (۲/۶ هزار میلیارد تومان) اختلاف فاحشی دارد.

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که به‌دلیل برآورد بیش از واقع منابع حاصل از صادرات نفت، حتی با فرض فروش کامل اوراق در نظر گرفته شده در بودجه، حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان کسری تأمین نشده برای پوشش مخارج بودجه وجود خواهد داشت.

حتی در صورت استفاده از ظرفیت خرید اوراق بیشتر توسط بانک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری (به میزان ۱۴۵ هزار میلیارد تومان) همچنان حدود ۱۷۵ هزار میلیارد تومان کسری تأمین نشده باقی می‌ماند که می‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم به افزایش پایه پولی و نقدینگی بینجامد و تورم‌های شدیدی

در سال آتی و سال‌های بعد در پی داشته باشد.

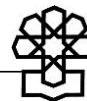
با توجه به اینکه کنترل هزینه‌های جاری در اثر افزایش کارایی و چابک‌سازی دولت جزء اهداف قوانین برنامه بوده، می‌بایست هزینه‌های مرتبط با حقوق و دستمزد در مصارف بودجه (براساس قانون برنامه ششم توسعه) کنترل شده و منابع موجود در جهت محرومیت‌زدایی، تضمین معیشت عمومی و سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی صرف شود (در حال حاضر براساس اعلام سازمان برنامه و بودجه بیش از ۵۴۰ هزار میلیارد تومان از هزینه‌های دولت صرف حقوق و مزایای کارکنان دولت و کمک به صندوق‌های بازنشستگی برای پرداخت مستمری بازنشستگان می‌شود).

با توجه به موارد فوق ضمن تأکید بر لزوم رد کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ توسط مجلس شورای اسلامی، پیشنهاد می‌شود تا به منظور پیشگیری از تورم‌های شدید در سال‌های آتی، نمایندگان محترم، دولت را موظف به اصلاح لایحه بودجه با رعایت موارد زیر نمایند:

۱. کاهش کسری تراز عملیاتی از محل ایجاد درآمدهای پایدار و قابل تحقق،
 ۲. کاهش رشد مخارج هزینه‌ای دولت از طریق مدیریت هزینه،
 ۳. افزایش سهم مخارج سرمایه‌گذاری دولت از کل هزینه‌ها،
 ۴. اصلاح منابع غیرواقعی پیش‌بینی شده از محل صادرات نفت،
 ۵. حذف پیش‌فروش نفت از بودجه،
 ۶. در اولویت قرار گرفتن معیشت عمومی و اقشار کم‌درآمد در مصارف دولت،
- طبیعتاً در صورت عدم ارائه لایحه بودجه با اصلاحات مورد نظر، مجلس محترم می‌تواند تا زمان اعمال اصلاحات، طرح اجازه دریافت و پرداخت‌های دولت را (همانند برخی تجارب پیشین و با افزایش هزینه‌ها نسبت به قانون سال ۱۳۹۹ به میزان درصد افزایش حقوق و دستمزد) به تصویب برساند.
- گفتنی است تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد احتمال موفقیت راهبرد تأیید کلیات بودجه و انجام اصلاحات در فرایند بررسی در مجلس بسیار پایین است. همچنان که در بررسی لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز علی‌رغم مطرح شدن این راهبرد، عملاً اصلاح اساسی در مجلس محقق نگردید. دلیل این امر نیز به ابعاد بالای اصلاحات مورد نیاز در بودجه و همچنین پیامدهای سیاسی احتمالی انجام این اصلاحات در مجلس برمی‌گردد.

مقدمه

بودجه مهم‌ترین سند مالی حاکمیت در افق زمانی یک‌ساله محسوب می‌شود و در واقع سند حکمرانی کشور است. اصولاً می‌بایست در این سند منابع مالی بخش‌های مختلف کشور نظیر آموزش، سلامت، فرهنگ و دفاع متناسب با مأموریت‌های در نظر گرفته شده برای هر حوزه مشخص شده و از سوی دیگر



محل و شیوه تأمین این منابع نیز به صورت واقع بینانه مشخص گردد. فرایند بودجه ریزی مدرن به عنوان الگویی برای تصمیم گیری جامعه در رابطه با نحوه استفاده از منابع عمومی و پاسخگویی به سؤالاتی مانند موارد زیر شکل گرفته است.

- منابع مورد نیاز از چه محل هایی تأمین شود؟
- به چه موضوعاتی از محل منابع عمومی اعتبار اختصاص یابد؟
- این موضوعات از طریق چه روش و برنامه هایی دنبال شود؟
- مجری و متولی این برنامه ها چه کسی باشد؟
- نحوه نظارت مالی و ارزیابی نتایج استفاده از منابع عمومی چگونه باشد؟
- نحوه و میزان جبران خدمات کارگزاران چگونه باشد؟
- ...

البته استفاده بهینه و عادلانه از منابع عمومی به عنوان سؤال محوری بودجه ریزی دارای سابقه ای به اندازه سابقه حکومت هاست و در سیره و گفتار پیشوایان دینی نیز بسیار مورد توجه بوده تا جایی که بخشش - نابه جای - حکمرانان از اموال عمومی مسلمانان، ستم و خیانت^۱ به حساب آمده است. همان گونه که در گزارش بررسی کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ عنوان شده بود، با تشدید تحریم های اقتصادی در اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۷ و کاهش معنادار درآمدهای نفتی، به نظر می رسید که با توجه به انسجام ایجاد شده درون کشور برای مقابله مؤثر با تحریم ها، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از این فرصت استفاده شده و زمینه اصلاحات بودجه ای و در رأس آن کاهش وابستگی بودجه به نفت فراهم شود. با عنایت به عدم توجه به این مهم در لایحه بودجه ۱۳۹۸، در آذرماه سال ۱۳۹۷، مقام معظم رهبری دستور تهیه برنامه اصلاح ساختار بودجه و تصویب آن را صادر فرمودند. همچنین تأکید کردند آنچه در سیاست های کلی و برنامه های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی درباره اصلاح ساختار بودجه عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت تصویب و ابلاغ شده، لازم است اجرایی و در بودجه سال ۱۳۹۸ گنجانده شود. اگرچه در عمل و با استدلال اینکه فرصت کافی برای انجام این اصلاحات در سال ۱۳۹۸ وجود ندارد، قانون بودجه ۱۳۹۸ بدون در نظر گرفتن اصلاحات ساختاری به تصویب رسید، ولی انتظار می رفت که لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مبتنی بر این اصلاحات تهیه و به مجلس تقدیم شود. با این وجود علی رغم همه پیشنهادهای مطرح شده و هشدارهایی که نسبت به عواقب عدم اقدام در جهت تأمین منابع پایدار مطرح شد، لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نیز با بیش برآوردی واضح منابع و با توجیه «ارائه سیگنال عدم موفقیت تحریم های نفتی» تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. در زمان بررسی لایحه بودجه نیز علی رغم مخالفت مرکز پژوهش های مجلس با تصویب کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (به دلایلی

۱. قَالَ الْإِمَامُ عَلِيُّ عَلَيْهِ السَّلَامُ: جُودُ الْوَلَاةِ بِفِيءِ الْمُسْلِمِينَ، جَوْرٌ وَ خَيْرٌ [میزان الحکمه، ج ۱۰، ص ۱۷۴۵].

مانند عدم التفات به اصلاحات ساختاری بودجه، کسری بودجه گسترده، در نظر گرفتن منابع صوری و سلب صلاحیت‌های تقنینی و نظارتی مجلس^۱، این لایحه در کمیسیون تلفیق به تصویب رسید و مخالفت صحن علنی مجلس نیز با توجه به شرایط ایجاد شده در اثر شیوع کرونا، به نتیجه لازم منجر نشد.

در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به دلیل شناسایی منابع غیرواقعی در مقیاس بسیار بالا (عمدتاً منابع حاصل از نفت و مولدسازی) سندی در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که واقعی نبودن آن محرز بود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مشکل بیش‌برآوردی منابع تشدید شده و علاوه بر آن هزینه‌های جاری دولت نیز با رشد بسیار بالایی همراه بوده است. از منظر اقتصادی شیوه تأمین منابع بودجه و تصمیم‌گیری در مورد مصارف عمومی آن اثرات قابل توجهی بر شاخص‌های تورم، رشد اقتصادی، اشتغال، رفاه عمومی و دستیابی به عدالت اقتصادی به همراه دارد و بسیاری از نارسایی‌های موجود ریشه در مشکلات و نواقص بودجه‌ریزی در کشور داشته است.

۱. ارقام کلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در سقف ۲۴۳۵۷ هزار میلیارد ریال تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. نمای کلی ارقام کلان لایحه بودجه به همراه ترازهای آن در شکل ۱ نمایش داده شده است. نکته قابل توجه در رابطه با ارقام کلان این است که رشد کم بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به سایر ارقام ناشی از تغییر نحوه انعکاس بودجه شرکت ملی نفت و شرکت پالایش و پخش فراورده‌های نفتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ بوده و به این خاطر مقایسه بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه کل کشور با قانون سال ۱۳۹۹ برای محاسبه میزان رشد صحیح نمی‌باشد.

شکل ۱. ارقام کلان بودجه کل کشور (هزار میلیارد ریال)





منابع و مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، ۸۴۱ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که ارقام کلان ذکر شده به‌عنوان منابع عمومی در جدول ۱ نمایش شده است. مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ سرفصل درآمدها به‌عنوان منبع پایدار تأمین مالی دولت، ۱۰ درصد رشد داشته است و در مقابل منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (صادرات نفت و فروش اموال) براساس فروشی که عنوان خواهد شد ۱۰۹ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (که خود با بیش‌برآوردی بسیار زیادی همراه بود) رشد داشته است. به‌صورت مشابه منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض) نیز نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹، ۱۲۴ درصد رشد کرده است.

جدول ۱. منابع عمومی لایحه بودجه ۱۴۰۰ و میزان رشد آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹

(هزار میلیارد ریال)

منابع	قانون سال ۱۳۹۹ (بدون لحاظ منابع تبصره «۴»)	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	رشد نسبت به قانون (%)
درآمدها	۲/۸۸۸	۲/۵۰۰	۳/۱۷۵	۹.۹
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱/۰۷۵	۲۴۰	۲/۲۵۲	۱۰۹/۵
واگذاری دارایی‌های مالی	۱/۳۲۷ +۱۲۵۰ مجوز سران	۲/۵۵۰	۲/۹۸۴	۱۲۴/۹
جمع منابع عمومی دولت	۵/۲۹۰	۵/۲۹۰	۸/۴۱۱	۵۹

در سمت مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی شده است که هزینه‌های دولت با رشد ۵۹ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به ۶۳۷ هزار میلیارد تومان برسد. همچنین با توجه به افزایش میزان انتشار اوراق در سال‌های اخیر، اعتبار اختصاص یافته به بازپرداخت تعهدات دولت (که بخش عمده آن بازپرداخت اوراق سررسید شده است) با رشد ۱۱۳ درصدی همراه بوده است.

جدول ۲. مصارف عمومی لایحه بودجه ۱۴۰۰ و میزان رشد آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد ریال)

مصارف	قانون سال ۱۳۹۹ (بدون لحاظ منابع تبصره «۴»)	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	رشد نسبت به قانون (%)
هزینه‌ها	۴/۰۰۰	۴/۱۶۰	۶/۳۷۰	۵۹/۳
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۲۰	۶۸۰	۱/۰۴۰	۲۶/۸
تملك دارایی‌های مالی	۴۷۰	۴۵۰	۱/۰۰۳	۱۱۳/۴
جمع مصارف عمومی دولت	۵/۲۹۰	۵/۲۹۰	۸/۴۱۳	۵۹

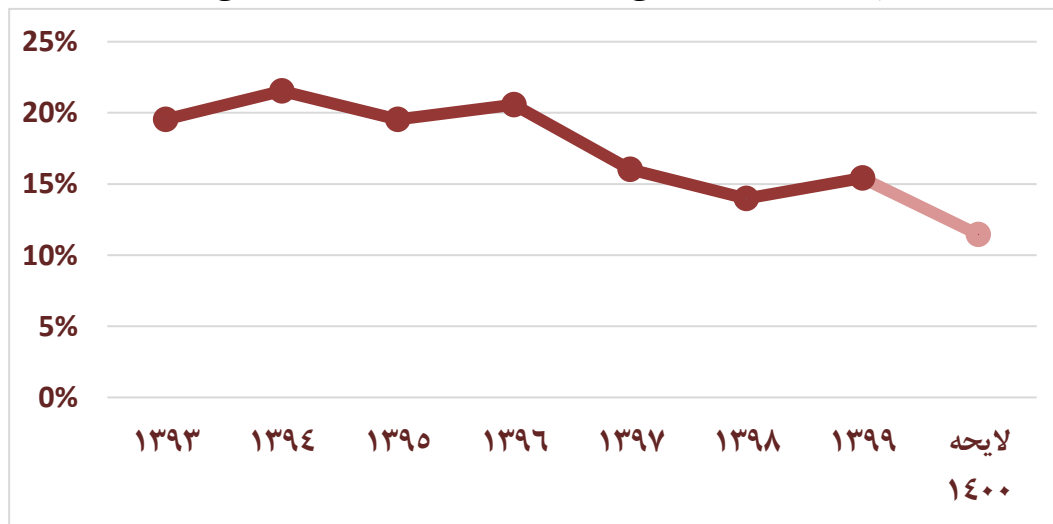
۲. ایرادات اساسی کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۰

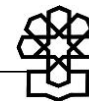
بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نشان‌دهنده وجود برخی ایرادات اساسی است که اهم آنها عبارتند از:

۱. کاهش سرمایه‌گذاری دولت

طی سالیان اخیر، سهم اعتبارات مصوب تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی از ۲۴ درصد (در سال ۱۳۹۱) به ۱۱ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۰ رسیده است. به عبارت دیگر این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کمترین میزان در ۱۰ سال گذشته است. این نسبت در قانون برنامه ششم توسعه برای سال ۱۴۰۰ در حدود ۲۲ درصد پیش‌بینی شده است. این روند در نمودار ۱ نمایش داده شده است.

نمودار ۱. سهم اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به بودجه عمومی (درصد)



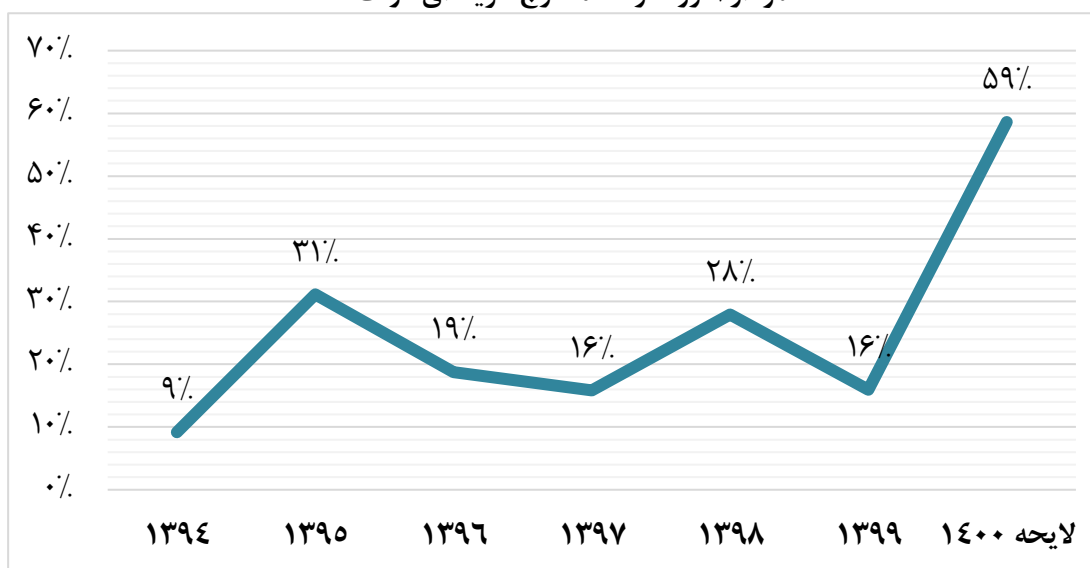


سرمایه‌گذاری دولت (با فرض در نظر داشتن مسئله کارایی در انتخاب محل سرمایه‌گذاری) به‌خصوص در شرایط کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی لازمه رشد اقتصادی و اشتغال است، لذا کاهش مخارج سرمایه‌گذاری دولت چشم‌انداز رشد اقتصادی را تضعیف می‌نماید.

۲. افزایش قابل توجه هزینه‌های جاری

در نمودار ۲ روند مخارج هزینه‌ای دولت (حقوق کارکنان دولت، مستمری بازنشستگان و...) برای سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰ ترسیم شده است. متوسط رشد مخارج هزینه‌ای دولت در ۶ سال گذشته در حدود ۲۰ درصد بوده است. رشد مخارج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ سه برابر متوسط شش سال گذشته است. شایان ذکر است که حتی در سال ۱۳۹۵ با صادرات حدود ۲ میلیون بشکه‌ای نفت، مخارج هزینه‌ای دولت به این اندازه رشد نکرده بود.

نمودار ۲. روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت

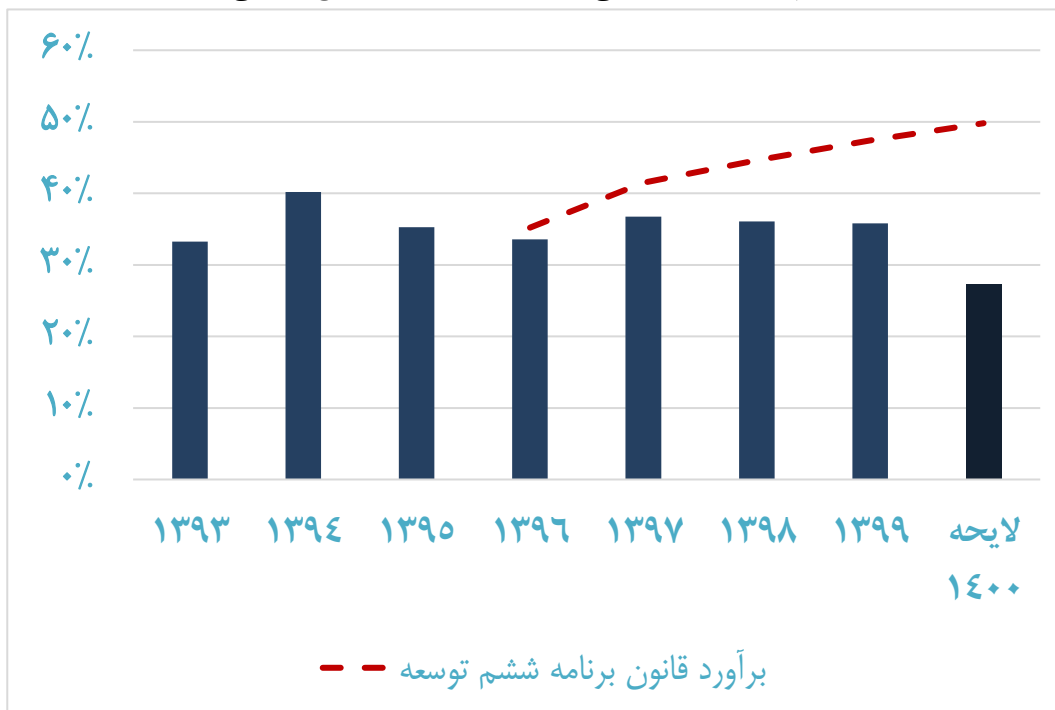


افزایش مخارج هزینه‌ای دولت علاوه بر اینکه منجر به کاهش سرمایه‌گذاری دولت و بالا رفتن سهم هزینه‌های غیرقابل اجتناب در بودجه دولت می‌شود به دلیل تأمین مالی از محل منابع غیرواقعی، شدیداً تورم‌زا خواهد بود. تورمی که طبقات محروم جامعه را بیش از همه تحت فشار قرار خواهد داد.

۳. کاهش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی بودجه

در نمودار ۳ سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ نمایش داده شده است.

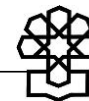
نمودار ۳. سهم درآمدهای مالیاتی (مالیات و گمرک) از منابع عمومی بودجه*



* منابع عمومی بودجه شامل رقم ذکر شده در جدول ۱ (تحت عنوان جمع منابع عمومی دولت) به علاوه معادل ریالی منابع استفاده شده در تبصره «۴» بودجه است. در بعضی سال‌ها (مانند لایحه ۱۴۰۰) که رقم مربوط به تبصره «۴» ذیل عنوان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در جداول بودجه ذکر نشده است، این رقم به مجموع منابع عمومی افزوده شده است.

نکات زیر در رابطه با سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت حائز اهمیت است:

- در نمودار ۳ کاهش اتکای بودجه به درآمدهای مالیاتی در لایحه ۱۴۰۰ آشکار است؛ به طوری که امسال سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی دولت به کمترین میزان در ۱۰ سال گذشته (کمتر از ۳۰ درصد) رسیده است. با توجه به اینکه در قانون برنامه ششم توسعه هدفگذاری ۴۹ درصدی برای این نسبت در نظر گرفته شده است، نمودار بالا، انحراف شدید از این هدفگذاری را نیز نشان می‌دهد.
- شایسته ذکر است که بخش قابل توجهی از هزینه‌های دولت به صورت فرابودجه‌ای انجام شده و در مجموع منابع بودجه عمومی به حساب نمی‌آیند. به عنوان مثال، در بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۰، مبلغ ۹۰ هزار میلیارد تومان بابت پرداخت‌های ناشی از متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی، رد بخشی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و... در نظر گرفته شده است که در سرجمع منابع عمومی محاسبه نمی‌شود. با در نظر گرفتن این رقم، سهم مالیات از کل منابع دولت به کمتر از ۲۵ درصد می‌رسد.

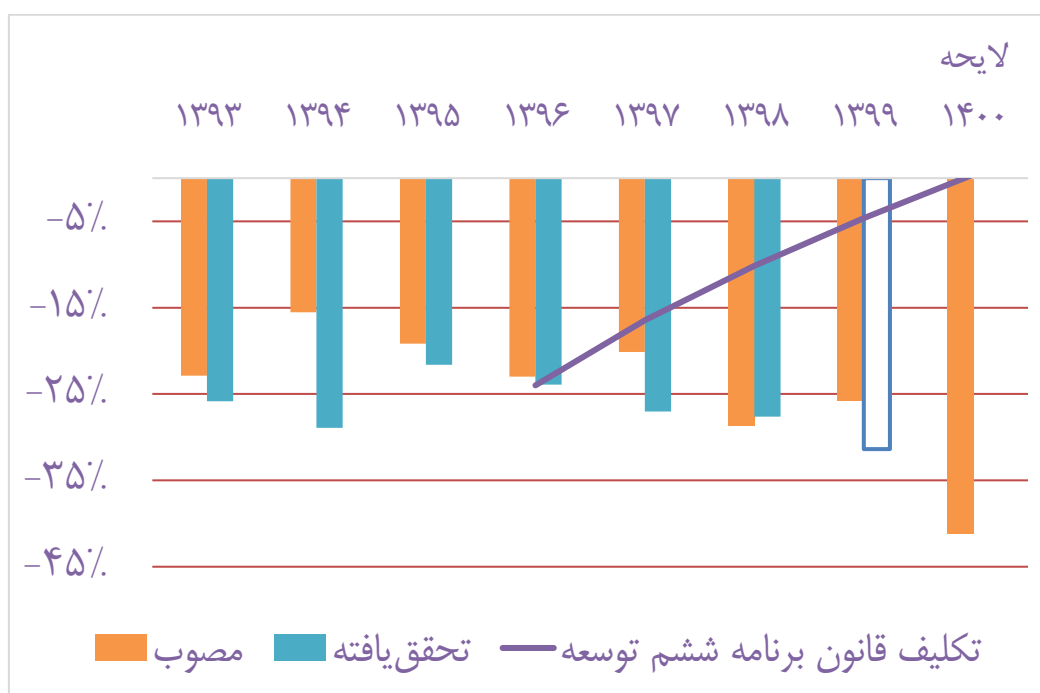


- سهم کم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی دولت در حالی است که اساساً هزینه دولت‌ها باید از محل مالیات تأمین شود. روی دیگر سکه کاهش سهم مالیات از کل بودجه، وابستگی بیشتر به منابعی نظیر فروش نفت، واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال و استقراض است.

۴. افزایش شدید کسری تراز عملیاتی

تراز عملیاتی اختلاف درآمدها و مخارج هزینه‌ای (عمدتاً پرداخت حقوق و مستمری) در بودجه عمومی است. برای مقایسه صحیح این تراز در سال‌های مختلف، در نمودار ۴ روند نسبت کسری تراز عملیاتی مصوب و تحقق‌یافته به کل بودجه عمومی برای سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ نمایش داده شده است.

نمودار ۴. روند کسری تراز عملیاتی (نسب از منابع عمومی)



همان‌طور که مشاهده می‌شود در تمامی سال‌های مورد بررسی تراز عملیاتی منفی بوده (بودجه با کسری تراز عملیاتی همراه بوده) و از سال ۱۳۹۵ به بعد دقیقاً در خلاف جهت تکلیف برنامه ششم توسعه این کسری روند فزاینده داشته است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ این کسری به حدود ۴۱ درصد بودجه عمومی افزایش یافته که در سال‌های اخیر بی‌سابقه است.

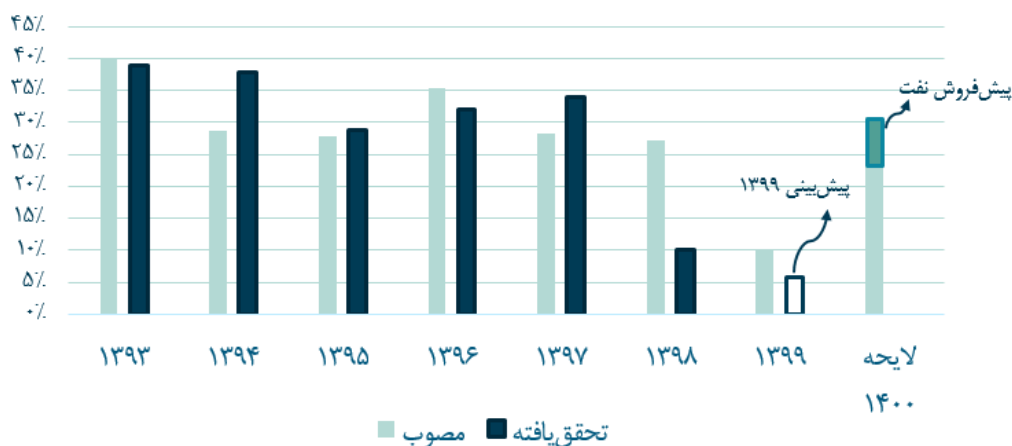
درواقع در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان از مخارج هزینه‌ای دولت (شامل حقوق و مستمری) از محل فروش دارایی یا استقراض تأمین شده است. این در حالی است که مطابق با حکم قانون برنامه ششم توسعه کسری تراز عملیاتی در سال ۱۴۰۰ باید به حدود ۲/۵ هزار میلیارد تومان

برسد. نکته قابل توجه اینکه کسری تراز عملیاتی شاخصی است که ارتباطی با فشارهای خارجی به اقتصاد نداشته و به صورت مستقیم نشان‌دهنده میزان موفقیت در افزایش درآمدها و مدیریت هزینه‌های دولت است.

۵. افزایش وابستگی بودجه به نفت

میزان وابستگی بودجه به عنوان یکی از شاخص‌های اصلی بودجه همواره مورد توجه بوده است. با توجه به استفاده از ابزار تحریم نفتی برای تحمیل نوسانات اقتصادی به کشور میزان وابستگی بودجه به نفت اهمیت بیشتری یافته به نحوی که در اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی کاهش وابستگی بودجه به نفت مورد تأکید قرار گرفته است. لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به نحوی تدوین شده است که میزان وابستگی بودجه به نفت در آن نسبت به مقادیر مصوب ۳ سال گذشته افزایش یافته و به حدود ۳۰ درصد رسیده است. روند میزان وابستگی بودجه به نفت در نمودار نشان داده شده است.

نمودار ۵. روند میزان وابستگی بودجه به نفت (نسبت به منابع عمومی)



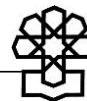
*ارقام فوق آن بخشی از درآمدهای نفتی که هر سال در قالب استقراض از صندوق توسعه ملی (از طریق کاهش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی به ۲۰ درصد) استفاده می‌شود را در بر ندارد.

۶. بیش برآورد منابع حاصل از صادرات نفت

منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات در لایحه بودجه ۱۴۰۰ با فرض صادرات حدود ۲,۳ میلیون بشکه نفت برآورده شده که با واقعیت صادرات نفت اختلاف فاحشی دارد. این بیش‌برآورد از دو محل در لایحه بودجه اثرگذار است.^۱

- در ردیف واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از محل صادرات نفت، میعانات گازی و گاز حدود ۱۹۹

۱. منابع حاصل از پیش‌فروش نفت به صورت جداگانه در بودجه دیده شده است.



هزار میلیارد تومان منابع در نظر گرفته شده است.

- دولت در ردیف واگذاری دارایی‌های مالی، ۱۸ واحد درصد از سهم صندوق توسعه ملی در سال ۱۴۰۰ را استقراض کرده است. از این محل دولت حدود ۷۵ هزار میلیارد تومان از صندوق استقراض کرده است. با توجه به اینکه مبنای محاسبه این سهم ۱۸ درصدی، صادرات حدود ۲/۳ میلیون بشکه‌ای نفت خام است، تحقق این منبع نیز دور از واقع است. مجموعاً از این دو محل حدود ۲۷۵ هزار میلیارد تومان در بودجه منابع دیده شده که در صورت اصلاح این فرض به صادرات ۸۰۰ هزار بشکه نفت و میعانات^۱ منابع فوق در حدود ۷۰ هزار میلیارد تومان محقق خواهد شد.

۷. پیش‌بینی منابع قابل توجه از محل پیش‌فروش نفت و ایجاد بدهی تعدیل‌شونده با نرخ ارز
در لایحه بودجه ۱۴۰۰ علاوه بر منابع فوق، به میزان ۷۰ هزار میلیارد تومان نیز از محل پیش‌فروش نفت در نظر گرفته شده است.

هرچند جزئیات شیوه استفاده از این روش در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مشخص نشده، اما به زبان ساده (و با توجه به طرحی که پیشتر توسط دولت در شورای هماهنگی اقتصادی قوا مطرح شده بود) می‌توان گفت که پیش‌فروش نفت به معنای ارائه مجوز انتشار اوراقی با سررسید ۲ سال است که نرخ سودی معادل افزایش نرخ ارز و افزایش قیمت نفت خواهد داشت و حداقل سود سپرده بلندمدت نیز برای خریداران این اوراق تضمین می‌شود. در صورت گشایش در صادرات نفت یا افزایش ظرفیت پالایشگاهی کشور در دو سال آتی این اوراق با تحویل نفت تسویه خواهد شد و در غیر این صورت دولت متعهد خواهد بود معادل ریالی ارزش روز نفت را به دارندگان اوراق پرداخت کند.

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که اوراق پیش‌فروش نفت نه تنها هیچ مزیتی نسبت به اوراق ریالی فعلی که توسط دولت در حال انتشار است نخواهد داشت، بلکه آثار مخرب متعددی نیز به همراه دارد. زیرا انتشار اوراق پیش‌فروش نفت به دلیل وابستگی به نرخ ارز و قیمت نفت در تاریخ سررسید (در صورت تداوم نوسانات نرخ ارز و روند افزایشی قیمت نفت) بازدهی بسیار بالایی خواهد داشت که این امر از یک سو تعهدات دولت را افزایش داده (موجب ناپایداری بسیار زیاد بدهی‌های دولت می‌شود) و از سوی دیگر موجب افزایش نرخ بهره در اقتصاد خواهد شد. افزایش نرخ بهره هزینه تأمین مالی دولت را افزایش داده و بار مالی زیادی را در ابتدای دوره به دولت آتی تحمیل خواهد کرد. انتشار این اوراق همچنین می‌تواند موجب کاهش نسبت سپرده‌های بلندمدت به کوتاه‌مدت در شبکه بانکی کشور و در نتیجه آن افزایش سیالیت نقدینگی شود. همچنین تأمین مالی بودجه از این محل وابستگی بودجه به منابع نفتی

۱. با فرض تخصیص ۸ میلیارد دلار ارز ترجیحی.

و نوسانات آن را نیز افزایش خواهد داد. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی به بررسی ابعاد مختلف انتشار اوراق پیش‌فروش نفت پرداخته است.^۱

۸. حرکت برخلاف جهت اصلاح ساختاری بودجه و کاهش وابستگی بودجه به نفت

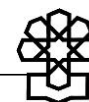
پیرو بیانات مقام معظم رهبری پس از خروج ایالات متحده آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷ مقرر شد دولت نقشه راه و برنامه اصلاح ساختار بودجه و کاهش کسری بودجه را تدوین کرده و بودجه سال ۱۳۹۸ نیز در این چارچوب تنظیم شود. متأسفانه هیچ‌یک از لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ مطابق با برنامه اصلاح ساختار بودجه و کاهش کسری بودجه تنظیم نگردید و در مجلس شورای اسلامی نیز اصلاحات قابل توجهی در آن انجام نشد. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که لایحه بودجه ۱۴۰۰ نه تنها بدون هیچ‌گونه اصلاح ساختار قابل توجه تدوین شده است، بلکه در اغلب شاخص‌های کلان (از جمله کسری تراز عملیاتی، نسبت درآمدهای مالیاتی به کل منابع، میزان وابستگی به نفت، سهم مخارج سرمایه‌ای و...) به مراتب بدتر از بودجه سال‌های گذشته است. در این لایحه هیچ درآمد پایدار جدیدی تعریف نشده است و حتی پایه‌های مالیاتی نظیر مالیات بر مسکن و خودروهای لوکس که در قانون بودجه ۱۳۹۹ وجود داشت نیز از آن حذف شده است. لذا در کنار تعلل‌های صورت گرفته در ارائه لوایح مالیاتی، در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نیز تمهید مشخصی برای جلوگیری از فرار مالیاتی و اخذ مالیات از فعالیت‌های اخلاص‌زا و... دیده نشده که این امر منجر به ارائه لایحه با ترکیب منابع معیوب شده است. در زمینه مدیریت و کنترل هزینه‌ها نیز در لایحه بودجه ۱۴۰۰ اقدامی صورت نگرفته، بلکه رشد ۶۰ درصدی هزینه‌های جاری دولت در این سال حکایت از اتخاذ سیاست‌های هزینه‌زا به جای اتخاذ رویکرد مدیریت هزینه دارد.

۳. کسری بودجه ساختاری لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و نحوه تأمین آن

یک معیار مناسب برای ارزیابی وضعیت کلان بودجه، بررسی شاخص کسری بودجه ساختاری دولت است. به طوری که در این شاخص بررسی می‌شود دولت برای تأمین مخارج خود چه مقدار دچار کسری بوده و نیازمند استفاده از منابع نفتی، استقراض از صندوق یا فروش اوراق می‌باشد. محاسبه این کسری نشان‌دهنده رقمی حدود ۴۴۵ هزار میلیارد تومان است (۵۳٪ کسری ساختاری)^۲ که باید از محل فروش

۱. اظهار نظر کارشناسی درباره: پیش‌نویس پیشنهادی جهت تصویب در شورای عالی هماهنگی اقتصادی با عنوان «پیش‌فروش قطعی اوراق نفت» مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۹.

۲. گفتنی است در محاسبه این کسری برداشت انجام شده از صندوق توسعه ملی در تبصره «۴» و ۹۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده در تبصره «۲» بودجه لحاظ نشده و گرنه رقم کسری بیش از این خواهد بود.



نفت یا استقراض از صندوق یا فروش اوراق جبران شود. بخشی از این کسری ساختاری از محل فروش نفت و استقراض پوشش داده شده که در جدول زیر قابل ملاحظه است.

همان طور که در جدول ۳ ملاحظه می‌شود، با فرض تحقق میانگین ۹۰ درصدی درآمدها، فروش اموال و واگذاری شرکت‌ها،^۱ همچنین فرض صادرات ۸۰۰ هزار بشکه نفت و میعانات و همچنین فروش کامل ۵۵ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه پیش‌بینی شده در بودجه، حدود ۵۲۲ هزار میلیارد تومان منابع محقق شده و همچنان ۳۲۰ هزار میلیارد تومان از کسری بودجه تأمین نشده می‌ماند.

جدول ۳. کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و نحوه پوشش آن

پیش‌بینی عملکرد		لایحه بودجه ۱۴۰۰	منابع
۳۹۶	با فرض تحقق ۹۰ درصدی	۳۱۷	درآمدها
		۹۵	واگذاری شرکت‌های دولتی
		۲۹	فروش اموال و دارایی و سایر
۷۰	با فرض صادرات ۸۰۰ هزار بشکه و تخصیص ۸ میلیارد دلار ارز ترجیحی	۲۷۵	منابع حاصل از صادرات نفت و استقراض از صندوق توسعه ملی (سهم ۱۸ درصد)
۵۵	عملکرد کامل	۵۵	اوراق مالی اسلامی
-	عدم انتشار به دلیل آسیب‌های مربوطه	۷۰	پیش‌فروش نفت
۵۲۱	مجموع	۸۴۱	مجموع
۳۲۰		کسری تأمین نشده	

طبیعتاً کسری ۳۲۰ هزار میلیارد تومانی مذکور نشان‌دهنده ضعف اساسی لایحه تهیه شده است و می‌تواند آثار تورمی اساسی به دنبال داشته باشد.

۴. کسری بودجه و تورم

پیش‌بینی اثر تورمی کسری بودجه نیازمند برآورد ظرفیت احتمالی است که دولت برای پوشش کسری از محل انتشار اوراق استفاده خواهد کرد. البته با توجه به روند فزاینده بار مالی انتشار اوراق در سال‌های آتی و عدم ایجاد درآمد پایدار به منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق، این موضوع به معنای تأیید ایجاد

۱. این پیش‌بینی به نسبت خوش‌بینانه است، زیرا عملکرد ۷ ماهه درآمدها در سال جاری کمتر از ۹۰ درصد و عملکرد فروش دارایی‌ها نیز بسیار ناچیز بوده است.

بدهی برای افزایش هزینه‌های جاری نیست. اما با توجه به کسری بودجه ایجاد شده در لایحه بودجه ۱۴۰۰ در مقایسه با سایر گزینه‌ها (استقراض از بانک مرکزی، استقراض از صندوق توسعه ملی، ایجاد بدهی بدون استفاده از اوراق و...) انتشار اوراق با هزینه‌های کمتری برای اقتصاد همراه خواهد بود. از این رو پیش‌بینی می‌شود در سال آینده با استفاده از برخی ظرفیت‌ها از جمله مصوبه شورای پول و اعتبار در رابطه با تکلیف بانک‌ها به نگهداری ۳ درصد از مانده کل سپرده‌های خود به صورت اوراق مالی اسلامی قابل معامله در بازار سرمایه که توسط خزانه‌داری کل کشور منتشر می‌شود^۱ و نگهداری اوراق مالی اسلامی توسط صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت، دولت بتواند بیشتر از میزان پیش‌بینی شده در قانون استقراض کند.

مطابق با برآوردهای کارشناسی، با فرض عدم تغییر قوانین و مقررات فعلی درباره الزام صندوق‌های سرمایه‌گذاری و بانک‌ها به خرید اوراق دولت و عدم افزایش نرخ بازده اوراق از سطح کنونی (بازه ۲۰ تا ۲۱ درصد) ظرفیت خرید اوراق مالی اسلامی حدود ۱۴۵ هزار میلیارد تومان (مازاد بر رقم در نظر گرفته شده در بودجه) برآورد می‌شود.

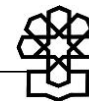
لذا با فرض فوق از ۳۲۰ هزار میلیارد تومان کسری مذکور همچنان حدود ۱۷۵ هزار میلیارد تومان کسری تأمین نشده باقی می‌ماند که می‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم به افزایش پایه پولی و نقدینگی بینجامد.^۲ این رقم می‌تواند به افزایش حدود ۱۲۰۰ هزار میلیارد تومانی نقدینگی منجر شده و تورم شدیدی را به همراه داشته باشد.

۵. ارزیابی تجربه لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹

در فرایند لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ لوایح بودجه علی‌رغم وجود منابع غیرواقعی در مقیاس بسیار بالا (عمدتاً منابع حاصل از نفت و مولدسازی) کلیات لوایح بودجه به دولت ارجاع نشد و سندی در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که واقعی نبودن آن محرز بود. کسری بودجه ساختاری (بدون نفت) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان) و قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (حدود ۲۶۷ هزار میلیارد تومان) در لوایح بودجه با منابعی پوشش داده شده بود که بخش قابل توجهی از آنها محقق نگردید. این نوع بودجه‌ریزی در عمل موجب شد که تصمیم‌گیری در مورد منابع بودجه در شورای هماهنگی اقتصادی انجام شود و کسری بودجه با روش‌های غیر قابل تداومی مانند استقراض از صندوق توسعه ملی و انتشار اوراق پوشش داده شده و عملاً مسئله کسری بودجه به صورت تشدیدشونده به سال‌های بعد منتقل گردد. در جداول ۴ و ۵ شیوه پوشش کسری بودجه در این سال‌ها نشان داده شده

۱. بخشنامه ۹۹/۱۸۰۶۸۱

۲. حجم پایه پولی در شهریور ۱۳۹۹، ۳۷۲ هزار میلیارد تومان بوده است.



است. این نوع مواجهه با کسری بودجه ساختاری علاوه بر ایجاد تبعات منفی اقتصادی، در عمل موجب از دست رفتن فرصت اصلاح ساختار بودجه و کاهش وابستگی بودجه به منابع حاصل از صادرات نفت گردید که نتیجه آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ قابل مشاهده است.

جدول ۴. نحوه پوشش کسری بودجه ساختاری در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و عملکرد واقعی

نحوه پوشش کسری بودجه ساختاری در سال ۱۳۹۸				کسری بودجه ساختاری
براساس مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی		انتشار اوراق مالی اسلامی	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز	قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (۱۹۶ هزار میلیارد تومان)
		۴۳ هزار میلیارد تومان	۱۵۳ هزار میلیارد تومان	
استفاده از منابع صندوق توسعه ملی	انتشار اوراق مالی اسلامی	انتشار اوراق مالی اسلامی (بودجه ۹۸)	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز	عملکرد براساس مصوبه شورای هماهنگی اقتصادی (۱۹۴ هزار میلیارد تومان)
۶۵,۲ هزار میلیارد تومان	۳۸ هزار میلیارد تومان	۴۴ هزار میلیارد تومان	۴۷ هزار میلیارد تومان	

جدول ۵. نحوه پوشش کسری بودجه ساختاری در قانون بودجه ۱۳۹۹ و پیش‌بینی عملکرد

نحوه پوشش کسری بودجه ساختاری در سال ۱۳۹۹				کسری بودجه ساختاری
مولدسازی دارایی‌های دولت	استفاده از منابع صندوق توسعه ملی	انتشار اوراق مالی اسلامی	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز	قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (۲۶۷ هزار میلیارد تومان)
۵۰ هزار میلیارد تومان	۷۰ هزار میلیارد تومان	۸۸ هزار میلیارد تومان	۵۷ هزار میلیارد تومان	
براساس مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی				پیش‌بینی عملکرد براساس مصوبه شورای هماهنگی اقتصادی (۲۷۳ هزار میلیارد تومان)
استفاده از منابع صندوق توسعه ملی	استفاده از منابع صندوق توسعه ملی	انتشار اوراق مالی اسلامی (بودجه ۹۸)	منابع حاصل از نفت، میعانات و خالص صادرات گاز	
۱۰۵ هزار میلیارد تومان مجوز تا سقف ۱۲۵ هزار میلیارد تومان	۵۴ هزار میلیارد تومان	۸۸ هزار میلیارد تومان	۲۳ هزار میلیارد تومان	

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

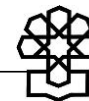
لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در حالی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است که سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به بودجه عمومی (درصد) در این لایحه کمترین میزان در ۱۰ سال گذشته است. این در حالی است که مخارج هزینه‌ای در این لایحه حدود ۶۰ درصد افزایش یافته است که بسیار بیشتر از افزایش ۲۵ درصدی حقوق و پرداختی کارکنان دولت است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ همچنین سهم درآمدهای مالیاتی (مالیات و گمرک) از منابع عمومی بودجه به کمتر از ۳۰ درصد رسیده است که در مقایسه با سال‌های گذشته کاهش قابل ملاحظه‌ای داشته است. این سهم با هدف‌گذاری ۴۹ درصدی قانون برنامه ششم توسعه نیز اختلاف قابل توجهی دارد. در نتیجه افزایش ۶۰ درصد مصارف عمومی و رشد بسیار کم درآمدها، ۳۲۰ هزار میلیارد تومان از مخارج هزینه‌ای دولت (شامل حقوق و مستمری) از محل فروش دارایی یا استقراض تأمین شده است که با هدف‌گذاری قانون برنامه ششم توسعه (۲/۶ هزار میلیارد تومان) اختلاف فاحشی دارد.

کسری بودجه ساختاری که کاهش آن اساسی‌ترین هدف اصلاح ساختار بودجه است، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (در حدود ۴۴۵ هزار میلیارد تومان) است که رقم آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (۲۶۷ هزار میلیارد تومان) و سال ۱۳۹۸ (۱۹۶ هزار میلیارد تومان) افزایش قابل توجهی یافته است. این افزایش حکایت از حرکت در خلاف جهت اصلاح ساختاری بودجه در لایحه ۱۴۰۰ دارد.

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که به دلیل برآورد بیش از واقع منابع حاصل از صادرات نفت، حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان از مخارج پیش‌بینی شده در منابع عمومی دولت باید از محل استقراض و پایه پولی تأمین شود. با لحاظ محدودیت ظرفیت فروش اوراق در سال آینده می‌توان انتظار داشت که حتی در صورت استفاده از ظرفیت بانک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری برای خرید اوراق، در حدود ۱۷۵ هزار میلیارد تومان کسری تأمین نشده باقی می‌ماند که می‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم به افزایش پایه پولی و نقدینگی بینجامد.

با توجه به اینکه کنترل هزینه‌های جاری در اثر افزایش کارایی و چابک‌سازی دولت جزء اهداف قوانین برنامه بوده، می‌بایست هزینه‌های مرتبط با حقوق و دستمزد در مصارف بودجه (براساس قانون برنامه ششم توسعه) کنترل شده و منابع موجود در جهت محرومیت‌زدایی، تضمین معیشت عمومی و سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی صرف شود (در حال حاضر براساس اعلام سازمان برنامه و بودجه بیش از ۵۴۰ هزار میلیارد تومان از هزینه‌های دولت صرف حقوق و مزایای کارکنان دولت و کمک به صندوق‌های بازنشستگی برای پرداخت مستمری بازنشستگان می‌شود).

با توجه به موارد فوق ضمن تأکید بر لزوم رد کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ توسط مجلس شورای



اسلامی، پیشنهاد می‌شود تا نمایندگان محترم به‌منظور پیشگیری از تورم‌های شدید در سال‌های آتی، دولت را موظف به اصلاح لایحه بودجه با رعایت موارد زیر نمایند:

۱. کاهش تراز عملیاتی منابع عمومی از محل ایجاد درآمدهای پایدار و قابل تحقق،
 ۲. کاهش رشد مخارج هزینه‌ای دولت از طریق مدیریت هزینه،
 ۳. افزایش نسبت مخارج سرمایه‌گذاری دولت از کل هزینه‌ها،
 ۴. اصلاح منابع غیرواقعی پیش‌بینی شده از محل صادرات نفت،
 ۵. حذف پیش‌فروش نفت از بودجه،
 ۶. در اولویت قرار گرفتن معیشت عمومی و اقشار کم‌درآمد در مصارف دولت.
- طبیعتاً در صورت عدم ارائه لایحه بودجه با اصلاحات مورد نظر، مجلس محترم می‌تواند تا زمان اعمال اصلاحات، طرح اجازه دریافت و پرداخت‌های دولت را (همانند برخی تجارب پیشین و با افزایش هزینه‌ها نسبت به قانون سال ۱۳۹۹ به میزان درصد افزایش حقوق و دستمزد) به تصویب برساند.
- گفتنی است تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد احتمال موفقیت راهبرد تأیید کلیات بودجه و انجام اصلاحات در فرایند بررسی در مجلس بسیار پایین است. همچنان که در بررسی لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز علی‌رغم مطرح شدن این راهبرد، عملاً اصلاح اساسی در مجلس محقق نگردید. دلیل این امر نیز به ابعاد بالای اصلاحات مورد نیاز در بودجه و همچنین پیامدهای سیاسی احتمالی انجام این اصلاحات در مجلس برمی‌گردد.



شماره مسلسل: ۱۷۲۹۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۲. کلیات

نام دفتر: مطالعات مالیہ عمومی و توسعه مدیریت

تهیه و تدوین کنندگان: محمدحسین معماریان، علیرضا صدیقی، سیدعباس پرهیزکاری

همکار: عاطفه جلالی موسوی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، داریوش ابوحمزہ



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۹/۲۲