

شماره چاپ: ۷۶۰

شماره ثبت: ۳۴۸

دوره دهم - سال دوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۲. بودجه به زبان ساده

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۶۲۸
دی‌ماه ۱۳۹۶

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	کمی کلیات
۷.....	کمی عدد و رقم
۱۱.....	کسری داریم؟
۱۴.....	هشتگ - بودجه
۱۴.....	# نفت داریم، غم نداریم
۱۹.....	# مالیات زیاد می دهیم؟
۲۳.....	# خدا حافظ عمرانی؟
۲۵.....	# سهم من از بودجه
۲۷.....	# استان من در بودجه
۳۲.....	# قیمت واحد
۳۶.....	فصل بودجه فقط زمستان نیست
۳۷.....	لنگش کن
۴۰.....	شفافیت مالی
۴۴.....	پیوست
۴۴.....	فراتر از ظاهر بودجه (بودجه و شرایط اقتصاد)
۵۰.....	فضای مالی و پایداری مالی
۵۴.....	منابع و مآخذ





بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

چکیده

این گزارش، تصویری ساده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ ارائه می‌کند. برای خواندن این گزارش، سواد مقدماتی مالی یا اقتصادی خاصی نیاز نیست. مخاطب گزارش، عموم مردم هستند. به‌منظور ساده‌سازی، برخی اعداد، گرد شده و برخی جزئیات فنی نادیده گرفته شده است. ارقام به تومان است. موارد اندکی پیچیده‌تر در داخل کادر مخصوص نوشته شده تا در صورت لزوم بتوانید خواندن آن را به وقت دیگری موکول کنید. این گزارش ظرفیت بیان تمام جزئیات بودجه را ندارد، اما به قول معروف، کاجی بهتر از هیچی.^۱

مقدمه

بودجه مهم است؛ به این دلیل که برخلاف توضیحاتی که ممکن است صرفاً حرف زدن باشد، باعدد و رقم نشان می‌دهد حکومت چگونه بر مردم حکمرانی می‌کند و مردم نیز چه وظایف متقابلی در قبال آن دارند. به قول معروف؛ بودجه‌ات را به من نشان بده تا به شما بگویم چطور کشور خود را اداره می‌کنید. **مثال:** بلاورس از سال ۲۰۱۵ براساس یک قانون جدید مالی، تصمیم گرفت سالیانه در اجرای بودجه خود، از افراد بیکار مالیات بگیرد. هدف از این مالیات، جلوگیری از تنبلی و «سواری مجانی»^۲ بیکاران عنوان شده بود. در جریان اجرای بودجه سال ۲۰۱۶ این کشور، حدود ۴۵۰ هزار دلار مالیات از بیکاران گرفته و به خزانه واریز شد. یک نتیجه این شد که عده زیادی به خاطر جلوگیری از جریمه بیکاری، به هنگام آمارگیری اعلام کردند که بیکار نیستند! اعتراضات خیابانی و آنلاین در بهار ۲۰۱۷ بروز کرد و سرانجام، اجرای آن، فعلاً برای سال مالی جدید متوقف شد.^۳ این مثال ساده نشان می‌دهد که عملیات مالی عمومی در یک کشور تا چه حد می‌تواند از منطق اقتصادی فاصله بگیرد و یا تا چه میزان می‌تواند به‌عنوان شاخصی از شیوه تصمیم‌گیری حکومت و مدیریت بخش عمومی عمل کند. در دنیایی که اعتماد به نهادهای عمومی با اعتماد به اعداد و ارقام مقایسه می‌شود،^۴ بودجه، آینه تمام نمای شیوه حکومتداری است.

۱. برای آگاهی از جزئیات بیشتر از بودجه امسال، سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس را دنبال کنید.

2. Free-riding

3. <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/16/belarus-fine-unemployed-social-parasite-law>

4. WU, T. (2017). In Code We Trust. The New York Times, [online] p.A25. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/12/18/opinion/bitcoin-boom-technology-trust.html> [Accessed 18 Dec. 2017].

تصویر ۱. یک نمونه عریضه آنلاین در بلاروس در اعتراض به مالیات بر بیکاران

Petition richtet sich an [Пресс-служба Президента Республики Беларусь](#)

Требуем отмены Декрета № 3 о тунеядстве

Гомель, Belarus



2 апреля 2015 года в Беларуси вступил в силу декрет N 3 о предупреждении социального иждивенчества.

Erfolg

Diese Petition war mit 63.800 Unterstützer/innen auf Change.org erfolgreich!

Auf Facebook teilen

Persönliche Nachricht ergänzen (optional)

Требуем отмены Декрета № 3 о тунеядстве...

Auf Facebook posten

به‌طور کلی، بودجه اگر دقیق و شفاف باشد یا بتوانیم درست از آن سر در بیاوریم، هر صفحه از آن می‌تواند مانند نقطه‌ای باشد که با وصل کردن آنها به هم می‌توانیم تصویری کلی از مسیر عملکرد کشور در سال آتی داشته باشیم. در این گزارش می‌خواهیم این نقاط را در لایحه بودجه ۱۳۹۷ تاحد امکان به هم وصل کنیم.

کمی کلیات

دولت برای اجرای مأموریت‌هایی که از سوی مردم به آن محول شده است باید منابع لازم را از اقتصاد به شیوه‌ای مناسب و به مقدار کافی جمع‌آوری کند و این منابع را به‌طور مسئولانه، کارآ و اثربخش به اولویت‌های عمومی تخصیص دهد.

این فرآیند که در طی یک سال مالی در جریان است، **بودجه‌ریزی** نام دارد. حال اگر دولت و مجلس از این فرآیند یک عکس بگیرند، این تصویر که یک برش از فرآیند سالیانه مزبور است، یک سند **بودجه** خواهد بود.

مسئله اساسی بودجه، **تصمیم‌گیری در مورد منابع محدود** است. منابع همه دولت‌ها **محدود** است (ما نفت داریم پس محدودیت نداریم؟ ماشین حساب‌هایتان را آماده کنید). براساس این محدودیت، بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که هر یک تومان را به‌جای برنامه آموزش به بهداشت و درمان یا دفاع



یا فرهنگ اختصاص داد و بالعکس؟ پاسخ این سؤال مهم در بودجه است. اینجاست که بودجه آیینی شیوه اولویت‌بندی، تصمیم‌گیری و فکر کردن دولت‌ها و مجالس می‌شود.

از سوی دیگر، بودجه دولت به عاملان اقتصادی، سیاسیون، مردم و ... علامت می‌دهد که دولت از لحاظ اقتصادی و مالی برای سال آینده چه برنامه‌ای دارد و چگونه جهت‌گیری خواهد کرد. پس، بودجه علاوه بر سند اولویت‌بندی و سیاستگذاری، سند علامت‌دهی هم هست.

بودجه ابتدا در دولت پخت و پز می‌شود. سپس به مجلس ارائه می‌شود تا نمایندگان مردم در مجلس در جریان چگونگی نحوه فکر کردن دولت و برنامه‌های آن برای سال آینده قرار بگیرند و احیاناً آن را بهتر کنند. بررسی بودجه در مجلس سه خوان مختلف دارد:

بررسی بودجه در کمیسیون‌های تخصصی، بررسی بودجه در کمیسیون تلفیق و بررسی بودجه در صحن علنی مجلس.

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

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

برای بررسی لایحه در صحن علنی مجلس، آیین‌نامه داخلی مجلس محدودیتی قائل نشده است. البته قاعده‌تاً نمایندگان باید بتوانند تا پایان سال و آغاز سال مالی جدید، بودجه را بررسی و تصویب کنند، در غیر این صورت، مخارج دولت در سال بعدی غیرقانونی خواهد بود. به همین دلیل است که در برخی

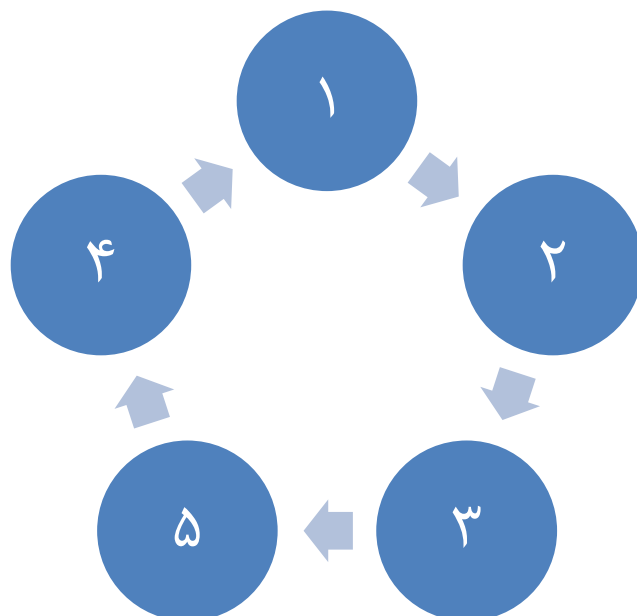
سال‌های گذشته که به دلیل تأخیر دولت در ارائه لایحه بودجه، تصویب آن تا پایان سال تمام نمی‌شد، نمایندگان مجبور می‌شدند برای دادن تنخواه به دولت در آغاز سال جدید و قانونی کردن مخارج آن تا پایان بررسی بودجه در مجلس، بودجه‌های موسوم به یک‌دوازدهم تصویب کنند.

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

کادر ۱. سیکل بودجه

تعریف استاندارد از سیکل بودجه‌ای شامل پنج مرحله است. سعی کنید پازل سیکل بودجه‌ای موجود در شکل ۱ را کامل کنید. پاسخ در زیرنویس دو صفحه بعد نوشته شده است. اگر به جزئیات بیشتر در این زمینه علاقمند هستید در سایت مرکز پژوهش‌ها یا گوگل، کتاب «مدیریت هزینه‌های عمومی» را جستجو کنید.

شکل ۱. جاهای خالی را با کلمات زیر تصویر پر کنید. ترتیب کلمات به هم ریخته است



حسابداری و گزارش‌دهی، عملیات سطح چارچوب، اجرا، کنترل و حسابرسی، آماده‌سازی





در فرآیند اجرای بودجه مشخص می‌شود که دولت در پیش‌بینی بودجه خود چقدر دقیق و در اجرای آن چقدر منظم بوده است. دقت و نظم بودجه‌ای خیلی مهم است. در بخش‌هایی از این گزارش خواهیم دانست چرا.

در این گزارش ما ارقام اصلی بودجه و برخی ارقام مهم ریز آن را برای شما توضیح می‌دهیم، اما اگر مایلید که لایحه بودجه را خودتان در دست بگیرید (با توجه به حجم زیاد صفحات بودجه، پیشنهاد ما دانلود فایل آن است تا هم دست‌هایتان خسته نشوند و هم درختان کمتری قطع شوند) و ارقام آن را بخوانید، بهتر است به نکات زیر توجه کنید:

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

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

تصویر ۲. هزینه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

(میلیون ریال)

مصارف	
هزینه‌ها	۲,۷۶۴,۲۸۱,۶۸۳

لایحه بودجه معمولاً در ۵ کتابچه تقدیم مجلس می‌شود. اولین و مهمترین جلد آن، ماده واحده و جداول کلان نام دارد. این جلد از لایحه بودجه، شامل ماده واحده اول آن به اضافه جداول اعداد کلی بودجه است. ماده واحده یعنی یک ماده که داخل آن بندهای مختلف گنجانده شده است. اگرچه به‌طور متعارف لایحه بودجه یک ماده بیشتر ندارد، اما این فقط ظاهر کار است، زیرا داخل همین ماده، به اندازه ده‌ها ماده مطلب گنجانده می‌شود. هر چقدر متن ماده واحده کمتر باشد، نمایندگان این امکان را می‌یابند که در بررسی‌های خود زودتر وارد اعداد و ارقام بودجه شوند. همین عامل باعث شده که علیرغم تجمیع چند سال یک بار موارد مشترک لایحه‌های بودجه سال‌های مختلف در قوانینی خارج از لایحه بودجه، دولت‌ها باز هم انگیزه داشته باشند که مطالبی داخل ماده واحده بگنجانند یا آن را بیشتر کنند! جلد اول

۱. البته همه این رقم قرار نیست سهم بودجه شود و بخشی از آن به صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت تعلق می‌گیرد، اما برای دستگرمی فعلاً از این جزئیات صرف‌نظر می‌کنیم.

بودجه به پیوست ۴ جلد دیگر تقدیم مجلس می‌شود.

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

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

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

- جلد پنجم یا **پیوست چهارم**، جزئیات هزینه‌های جاری و عمرانی دولت را برحسب برنامه و فعالیت نشان می‌دهد. مثلاً برای اینکه بدانید بهنگام‌سازی نقشه‌های جغرافیایی، تربیت هر دانشجوی دکتری، تدوین قوانین، برگزاری نشست‌ها و همایش‌ها، تهیه شاخص‌های مختلف اقتصادی و ... چقدر برای دولت خرج بر می‌دارد (کلاً و به‌ازای هر واحد) به این قسمت مراجعه کنید. این اعداد و ارقام در راستای آن چیزی که بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد خوانده می‌شود تهیه و منتشر می‌شود. به دلیل اهمیت این پیوست در شبکه‌های اجتماعی! و سوء تفاهم‌هایی که ایجاد کرده است در ادامه به‌طور مستقل در مورد این پیوست توضیح داده خواهد شد.^۱

۱. پاسخ پازل موجود در کادر ۱ به این شرح است: سیکل بودجه‌ای به‌ترتیب شامل، عملیات سطح چارچوب (هدفگذاری و سیاستگذاری مالی میان‌مدت و قاعده‌گذاری مالی)، آماده‌سازی بودجه (شامل تنظیم بودجه میان‌مدت سه تا چهار ساله، سیاستگذاری مالی سالیانه مثلاً سیاست مالیاتی در سال بودجه‌ای و تنظیم بودجه سالیانه)، اجرای بودجه (شامل تخصیص، عملیات نقد بودجه‌ای و کنترل‌های بودجه‌ای)، حسابداری و گزارش دهی (شامل تجمیع و ارائه آمارهای اجرای بودجه براساس استانداردهای بین‌المللی) و در نهایت کنترل و حسابرسی (توسط دیوان محاسبات و شورای مالی کشورها) است.



رقم بودجه امسال ۱۱۹۵ هزار میلیارد تومان است. بودجه به دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها تقسیم می‌شود. از این رقم، ۴۲۵ هزار میلیارد تومان **بودجه عمومی** و بقیه معادل ۸۱۴ هزار میلیارد تومان، **بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی** است.^۱

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

بودجه عمومی در بخش منابع و مصارف خود، دو جزء دارد. منابع و مصارف عمومی و منابع و مصارف اختصاصی. رقم **بودجه عمومی دولت** با رقم **منابع عمومی دولت** نباید اشتباه گرفته شود. منابع اختصاصی، معمولاً منابعی هستند که محل مصرفشان، همان دستگاه ایجادکننده درآمد است (مانند درآمد بیمارستان‌ها یا دانشگاه‌ها). به این ترتیب، رقم بودجه عمومی برای ارزیابی حجم دولت یا دولت به عنوان یک کل واحد مناسب است و رقم منابع عمومی نیز برای ارزیابی حوزه ابتکار عمل دولت مناسب خواهد بود. بنابر اصول بودجه‌ریزی، بهتر است، تمام درآمدهای دولت ابتدا به یک استخر درآمدهای مشترک وارد شده و سپس در مورد محل مصرف آنها تصمیم‌گیری شود. اختصاصی کردن درآمد باعث می‌شود که این درآمدها وارد استخر مشترک نشده 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 دارند 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

۱. چهل و چهار هزار میلیارد تومان ارقام دوبار حساب شده هستند (یعنی هم در بودجه عمومی حساب شده‌اند و هم در بودجه شرکت‌های دولتی). بنابراین، برای اینکه سرجمع بودجه درست باشد، جمع منابع بودجه عبارتست از بودجه عمومی به علاوه بودجه شرکت‌های دولتی منهای ارقام دوباره منظور شده).

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

در بودجه سال آینده، ۳۶۸ هزار میلیارد تومان، معادل ۸۷ درصد از بودجه عمومی، منابع و مصارف عمومی و معادل ۵۷ هزار میلیارد تومان، معادل ۱۳ درصد از بودجه عمومی، منابع و مصارف اختصاصی است که از ۵۷ هزار میلیارد منابع اختصاصی، قرار است حدود ۷۷ درصد از آن صرف هزینه‌های اختصاصی جاری دستگاه‌های ایجادکننده درآمد شود و بقیه صرف بودجه عمرانی اختصاصی این دستگاه‌ها خواهد شد.

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

در یک تقسیم‌بندی کلی، منابع عمومی از سه محل و مصارف عمومی نیز در سه محل است. نمودار ۱ را ببینید.

نمودار ۱. منابع و مصارف بودجه

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

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 اجاره یک سالن ورزشی دولتی)، درآمدهای حاصل از فروش خدمات و کالاهای دولتی (مثلاً مبلغی که بابت دریافت گذرنامه می‌پردازید، درآمد سازمان سنجش از فروش کارت ثبت نام در آزمون سراسری و ...) و درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات (جرائم رانندگی، جریمه غایبان خدمت سربازی، جرائم و خسارات محیط زیستی و ...) و سایر می‌شوند. در جدول ۱ مبلغ هرکدام از بخش‌های منابع و مصارف دولت در لایحه بودجه امسال مشخص شده است. همان‌طور که گفتیم، طرف مصارف عمومی دولت نیز سه بخش کلی دارد: هزینه (معروف به هزینه‌های جاری)، عمرانی (غلط مصطلح معروف به هزینه عمرانی) و بازپرداخت دیون. در ادبیات بودجه‌ای، مبالغی که صرف ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای جدید می‌شوند (عمرانی)، هزینه طبقه‌بندی نمی‌شوند و به آنها **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 و سود اوراق مشارکت 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 مشارکت- را از دست آنها جمع‌آوری می‌کند. تصویر کلی بودجه امسال را در جدول ۱ ببینید.



جدول ۱. تصویر کلی منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

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

منابع (۳۶۸)		مصارف (۳۶۸)	
درآمدها (۱۹۳)	مالیات‌ها (۱۲۹)	هزینه (جاری) (۲۷۶)	- حقوق و دستمزد (۱۰۶) - بازنشستگان و بخش دیگری از حقوق و دستمزد (۹۸) - استفاده از کالا و خدمات (مثل حق اجاره برخی ساختمان‌ها، هزینه آب و برق ادارات و ...) (۴۲) - یارانه (غیر از یارانه نقدی مثل یارانه خرید تضمینی گندم، یارانه سود تسهیلات مسکن مهر، یارانه بلیط مترو، شیر مدارس و ...) (۸) - سایر (۲۱) نکته: یارانه نقدی جزء تراز جمع منابع و مصارف بودجه نیست، بلکه صرفاً در احکام بودجه در مورد آن، براساس قانون هدفمندکردن یارانه‌ها تصمیم‌گیری می‌شود. در بودجه امسال مقرر شده طبق قانون مذکور، ۳۷ هزار میلیارد تومان از محل قیمت بنزین و گازوئیل و امثالهم منابع کسب شود و در مقابل، ۲۳ هزار میلیارد صرف یارانه، ۷ هزار صرف افزایش پرداخت کمیته امداد و بهزیستی، ۳/۷ صرف بهداشت و درمان و ۳/۳ هزار میلیارد تومان هم صرف یارانه نان و خرید گندم شود.
	غیرمالیات (۶۵)		
فروش و واگذاری سرمایه ملی (عمدتاً نفت) (۱۰۶)		ایجاد و تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) (۶۰)	
استقراض و ایجاد دین و امثالهم مانند برداشت از صندوق توسعه ملی (۶۸)		تسویه استقراض و دیون و امثالهم (۳۱)	





کسری داریم؟

اگر کسی در زندگی روزمره از ما بپرسد در دخل و خرج خود کسری دارید معمولاً چگونه جواب می‌دهیم. بیاید 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؛
- و

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، بیش برآورد هم داشته باشیم و مثلاً فرض کنیم که قرار است سال بعد، ۱۰۰ تومان مالیات اخذ شود و در نهایت مثلاً ۹۰ واحد اخذ شود یا برآورد شود.

برای همین منظور و با توجه به تعریف‌های مختلف از کسری، میزان کسری بودجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به شرح جدول ۲ است. شایان ذکر است که تمام این شاخص‌ها، شاخص‌های اصطلاحاً «مشاهده شونده» بودجه هستند و برای درک واقع‌بینانه‌تر، باید اثر رونق و رکود از آنها حذف شود (برای آشنایی بیشتر با این مسائل، پیوست گزارش را ببینید).



(ارقام اعشاری گرد شده‌اند)

جدول ۲. انواع مختلف کسری و برآورد آن برای بودجه سال ۱۳۹۷

عنوان کسری	روش محاسبه	معادل	هزار میلیارد تومان	درصد از کل منابع عمومی	درصد از پیش بینی عملکرد کل منابع عمومی	درصد از GDP پیش بینی شده سال آینده	ملاحظات
تراز شکلی	کل منابع منهای کل مصارف	-	صفر	صفر	صفر	صفر	-
تراز عملیاتی	درآمدها منهای هزینه‌های جاری	مالیات و سایر درآمدها (بجز نفت که درآمد نیست) منهای هزینه‌های جاری	۸۳	۲۳	۲۵	۵	-
تراز کلی	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی)	استقراض	۳۹	۱۱	۱۲	۲	-
تراز اولیه	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره‌ای)	استقراض - مخارج بهره	۳۴	۹	۱۰	۲	-
تراز کلی بدون نفت	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت قروض قبلی)	نفت + استقراض	۱۷۱	۴۶	۵۱	۱۰	بدون در نظر گرفتن اضافه برداشت از صندوق توسعه ملی و سایر منابع نفتی بودجه عمومی، ارقام این ردیف به ترتیب، ۱۴۰، ۳۸، ۴۲ و ۹ خواهد بود
تراز اولیه بدون نفت	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت قروض قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره‌ای)	نفت + استقراض - مخارج بهره	۱۶۶	۴۵	۵۰	۱۰	بدون در نظر گرفتن اضافه برداشت از صندوق توسعه ملی و سایر منابع نفتی بودجه عمومی، ارقام این ردیف به ترتیب، ۱۳۵، ۳۷، ۴۰ و ۸ خواهد بود.



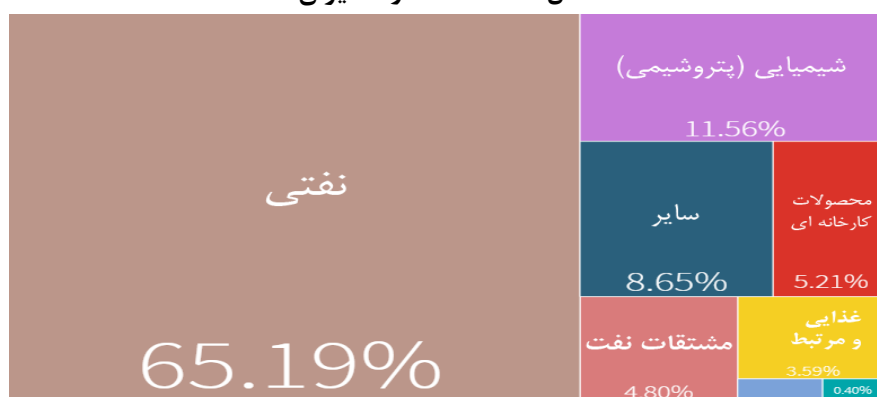


با توجه به جدول ۲ ملاحظه می‌کنیم که اگر نفت نفروشیم و استقراض را هم در نظر نگیریم، عملاً ۵۰ درصد منابع عمومی بودجه کسری دارد. این حجم از کسری غیرنفتی، اهمیت توجه به رفع آسیب‌پذیری بودجه کشور را در مقابل تلاطم‌های نفتی نشان می‌دهد. اما چرا بودجه ما این اندازه نفتی است؟ پاسخ در کادر ۲ نهفته است.

کادر ۲. عدم تنوع اقتصاد

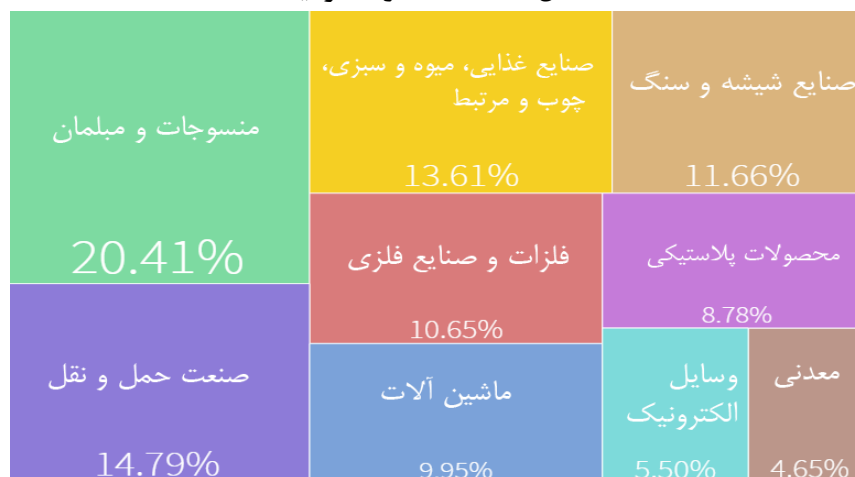
شکل زیر نقشه صادرات ایران را نشان می‌دهد. ملاحظه می‌کنید که بیش از ۸۰ درصد صادرات ما نفت و مشتقات نفت و امثالهم است. فکر می‌کنید، این نقشه برای ترکیه چطور است؟ کمی تأمل کنید و سپس پاسخ را که در ذیل همین نقشه است، ببینید.

شکل ۳. نقشه صادرات ایران



مأخذ: اطلس پیچیدگی اقتصادی هاروارد، ۲۰۱۶.

شکل ۴. نقشه صادرات ترکیه



مأخذ: همان.

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

<https://goo.gl/JnCGj6>



#هشتگ - بودجه

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

#نفت داریم، غم نداریم

یکی از اجزای منابع عمومی بودجه در ایران منابع با منشأ نفتی است که سهم بالایی را نیز از منابع عمومی تشکیل می‌دهد.

چون نفت یک ثروت ملی است، بنابراین منطقی است که از منابع حاصل از فروش نفت برای تأمین هزینه‌های جاری دولت استفاده نشود. درواقع، باید از این منابع برای افزایش ثروت و رشد اقتصادی کشور بهره گرفت. به عبارت دیگر، نفت به مثابه یک درخت می‌ماند که باید از ثمرات آن استفاده کرد و نه از خود درخت. بسیاری از صاحب‌نظران کشور بر این باورند که وابستگی بیش از حد بودجه به درآمدهای نفتی، مسئله تخصیص خوب منابع را از موضوعیت انداخته است.

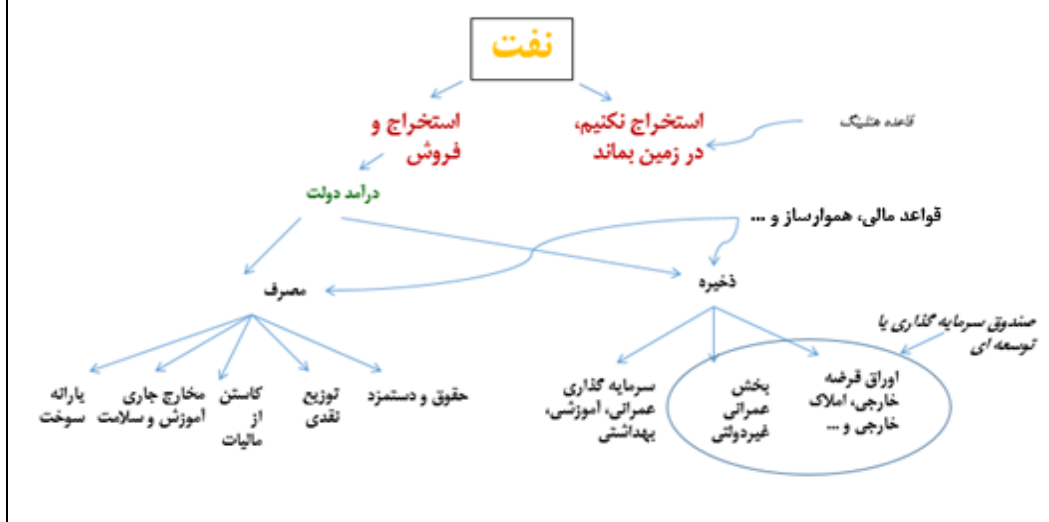




کادر ۳. تصمیم‌گیری برای نفت

دولت‌های نفت‌خیز دائماً در حال تصمیم‌گیری برای چگونگی برخورد با مسئله نفت هستند. درخت استاندارد تصمیم‌گیری در مورد نفت به‌شرح نمودار ۲ است. فارغ از جزئیات تکنیکی، تلاش کنید این درخت را بر اوضاع ایران تطبیق دهید.^۱

نمودار ۲. درخت تصمیم‌گیری دولت‌ها در مورد نفت



ارقام مربوط به محاسبه سهم نفت در بودجه (اعم از نرخ تبدیل دلار به ریال، حجم صادرات و ...) در بودجه ذکر نمی‌شود و باید آن را برآورد کرد. برای تحقق کامل ردیف‌های درآمدی ۱۳۹۷، لازم است قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی حدود ۵۵ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۳۸۵۴ تومان^۲ و صادرات نفت حدود ۲/۶۳ میلیون بشکه در روز^۳ فرض شود. سرجمع منابع نفت در بودجه با احتساب منابع نفتی که قرار است به جای صندوق توسعه به بودجه دولت واریز شود حدود ۱۳۲ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است.

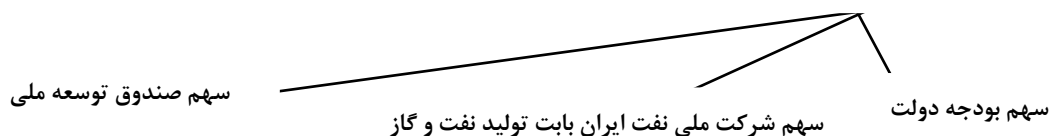
۱. برای برخی جزئیات فنی علاقمندان به گزارش ضرورت تعیین قواعد مالی برای منابع و مصارف دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۶۶۳، بهمن ۱۳۹۴ مراجعه کنید.

۲. بدون در نظر گرفتن رقم ۱۰ هزار میلیارد تومان بابت افزایش نرخ ارز حاصل از فروش نفت، نرخ ارز در لایحه ۳۵۰۰ تومان خواهد بود.

۳. شامل صادرات نفت خام ۲/۱۳ میلیون بشکه در روز و مجموع صادرات میعانات گازی و فروش به پتروشیمی‌ها ۵۰۰ هزار بشکه در روز در نظر گرفته شده است.

فرمول محاسبه و تقسیم منابع حاصل از نفت در بودجه سال ۱۳۹۷ به شرح زیر است:

$$\text{منابع حاصل از نفت} = (\text{قیمت نفت} \times \text{نرخ تبدیل دلار به ریال} \times ۳۶۵ \text{ روز} \times \text{مقدار صادرات})$$



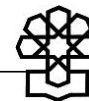
ماشین حسابی که آماده کرده‌اید را پیش روی خود قرار دهید تا ارقام نفت بودجه‌ای امسال را با هم حساب کنیم:

در سال قرار است حدود ۲/۱۳ میلیون بشکه در روز نفت صادر کنیم. همچنین قرار است حدود ۴۰۰ هزار بشکه میعانات گازی صادر کنیم. همچنین قرار است حدود ۱۰۰ هزار بشکه میعانات گازی به پتروشیمی‌ها بفروشیم. قیمت هر بشکه نفت و میعانات را حدود ۵۵ دلار در نظر بگیرید (قیمت میعانات و فروش به پتروشیمی‌ها کمتر از ۵۵ دلار است، اما برای جلوگیری از پیچیده شدن محاسبات، فرض کنیم همان ۵۵ دلار). به این ترتیب، مجموع صادرات نفت و میعانات عبارت است از حدود ۲/۶ میلیون بشکه در روز. این رقم را در ۵۵ دلار و سپس در ۳۶۵ روز سال ضرب کنیم. حاصل می‌شود حدود ۵۲ میلیارد دلار که رقم دقیق‌تر آن با در نظر گرفتن ارقام گرد نشده و... حدود ۵۲/۷ میلیارد دلار در سال است. این رقم به دلار است و باید به ریال تبدیل شود پس آن را در نرخ ارز بودجه‌ای که حدود ۳۸۵۰ تومان به ازای هر دلار است ضرب کنیم حاصل می‌شود رقمی حدود ۲۰۳ هزار میلیارد تومان در سال. این رقم کل مبالغ حاصل از نفت است و باید طبق قانون بین سه جا تقسیم شود: شرکت ملی نفت (بابت هزینه‌های استخراج نفت و اداره امور پروژه‌های نفتی)، صندوق توسعه ملی (برای پروژه‌های توسعه‌ای غیردولتی کشور) و بودجه دولت. سهم اولی ۱۴/۵ درصد است، دومی ۳۲ درصد و مابقی سهم دولت. به این ترتیب، سهم شرکت نفت حدود ۲۹/۵ هزار میلیارد تومان، سهم صندوق توسعه حدود ۶۲/۵ هزار میلیارد تومان و حدود ۱۱۱ هزار میلیارد تومان هم برای بودجه دولت باقی می‌ماند.^۱ در لایحه بودجه امسال، دولت در تبصره‌های ماده واحده بودجه درخواست کرده که حدود ۲۱ هزار میلیارد تومان از سهم صندوق توسعه بردارد و برای بودجه مصرف کند. به این ترتیب کل رقم نفت در بودجه دولت می‌شود حدود ۱۳۲ هزار میلیارد تومان (این ارقام به دلیل ساده‌سازی محاسبات، حدودی است).

حالا حساب کنیم که سهم سفره هر ایرانی از بودجه نفت چقدر می‌شود. ۱۳۲ هزار میلیارد

تومان تقسیم بر هشتاد میلیون ایرانی می‌شود، هر ایرانی حدود یک میلیون و ششصد و پنجاه

۱. که در سه ردیف با عناوین منابع حاصل از ارزش صادرات نفت، در ردیف ۲۱۰۱۰۱، به مبلغ ۹۵/۹ هزار میلیارد تومان، مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات، در ردیف ۱۶۰۱۲۹، به مبلغ ۱۰ هزار میلیارد تومان و صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز، در ردیف ۲۱۰۱۰۹ به مبلغ حدود ۵ هزار میلیارد تومان درج شده است.



هزار تومان در سال یا ۱۳۷ هزار تومان در ماه. اما توجه کنید که این رقم به این صورت سهم هر ایرانی می‌شود که دولت برفرض مثال، تمام کارهای خود را از این بابت تعطیل کند و مثلاً به هر ایرانی ۱۳۷ هزار تومان بدهد و بگوید بیمارستان‌ها و مدارس و ارتش و پلیس راهنمایی و رانندگی و دادگاه و پاسگاه و... را خودتان اداره کنید! می‌بینید که تصویری که بعضاً از حجم عظیم منابع نفتی وجود دارد و مرتباً هم ممکن است عده‌ای با انگیزه‌های مختلف و یا ناآگاهی بر آن بدمند، تا چه حد دور از واقعیت است.

به‌طور خلاصه:

از سرجمع منابع حاصل از فروش نفت ۱۴/۵ درصد سهم شرکت ملی نفت ایران و صرفاً از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی ۲۰ درصد سهم صندوق توسعه ملی کسر شده و مابقی با تبدیل به ریال به بودجه عمومی واریز می‌شود.

شایان ذکر است که درآمدهای حاصل از فروش نفت به سه جا تعلق می‌گیرد: بودجه، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت. کل منابع حاصل از نفت در سال ۱۳۹۷ حدود ۵۲/۷ میلیارد دلار است که سهم هر کدام از سه قلم گفته شده عبارت است از:

- سهم بودجه عمومی: ۲۸/۸ میلیارد دلار (معادل ۱۱۱ هزار میلیارد تومان)؛
 - سهم صندوق توسعه ملی: ۱۶/۲۵ میلیارد دلار که دولت امسال درخواست کرده که ۶ میلیارد دلار آن (حداقل ۲۱ هزار میلیارد تومان) مجدداً به بودجه برگردد که در این صورت مجموع منابع نفتی بودجه به ۱۳۲ هزار میلیارد تومان می‌رسد.
 - سهم شرکت نفت: ۷/۶۴ میلیارد دلار.
- با توجه به به پیش‌بینی‌های بین‌المللی درباره قیمت نفت در سال آینده، احتمال تحقق این منابع زیاد است. شایان ذکر است که منابع نفتی بودجه متأثر از قیمت نفت خواهد بود، به این ترتیب، هر دلار کاهش قیمت نفت سبب کاهش بیش از ۲ هزار میلیارد تومان منابع بودجه خواهد شد.

وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۳۶ درصد خواهد بود. البته باید توجه داشت که این نسبت کمتر از میزان واقعی برآورد شده است، زیرا منابع غیرنفتی لایحه در عمل خوشبینانه برآورد شده و تحقق کامل آن بعید است. ضمن اینکه حدود ۱۰ درصد از منابع عمومی بودجه هم از بابت اوراق و امثالهم تأمین می‌شود که اگر چه غیرنفتی است، اما همان‌گونه که گفته شد، از بابت تبعات آن، کم از نفت ندارد.



جدول ۳. درصد وابستگی بودجه به نفت

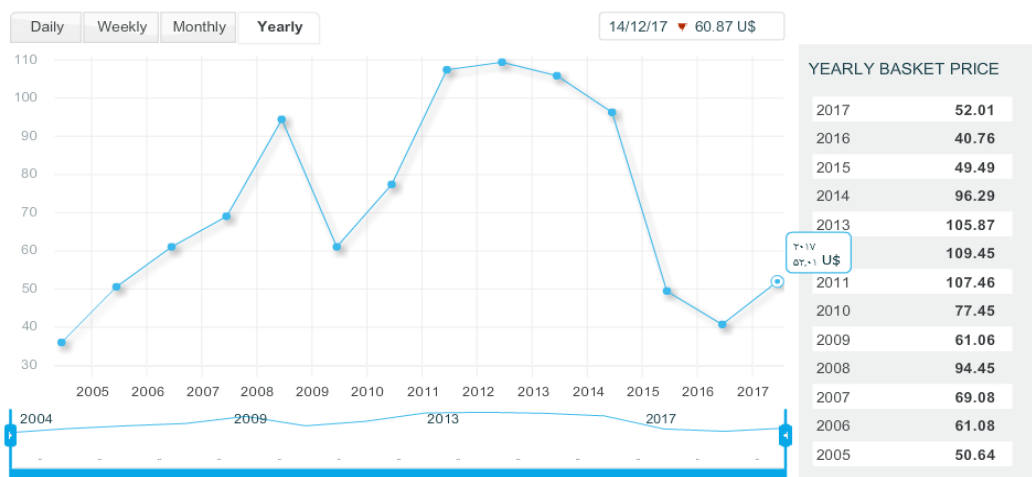
عنوان	عملکرد سال ۱۳۹۱	عملکرد سال ۱۳۹۲	عملکرد سال ۱۳۹۳	عملکرد سال ۱۳۹۴	عملکرد سال ۱۳۹۵	قانون سال ۱۳۹۶	لایحه سال ۱۳۹۷
حداقل درصد وابستگی به نفت	۴۰	۴۲/۴	۳۶/۸	۳۵/۱	۲۷/۳	۳۵/۰	۳۵/۹

کادر ۴. قیمت نفت در هنگام تقدیم لایحه

قیمت سبد نفتی اوپک در یکی دو هفته قبل و بعد از تقدیم لایحه بودجه در حد ۶۰ دلار و متوسط سال ۲۰۱۷، حدود ۵۲ دلار بوده است. فراز و نشیب قیمت نفت اوپک در سال‌های اخیر در نمودار ۳ آمده است.

نمودار ۳. قیمت نفت سبد نفتی اوپک در سال‌های گذشته

OPEC Basket Price

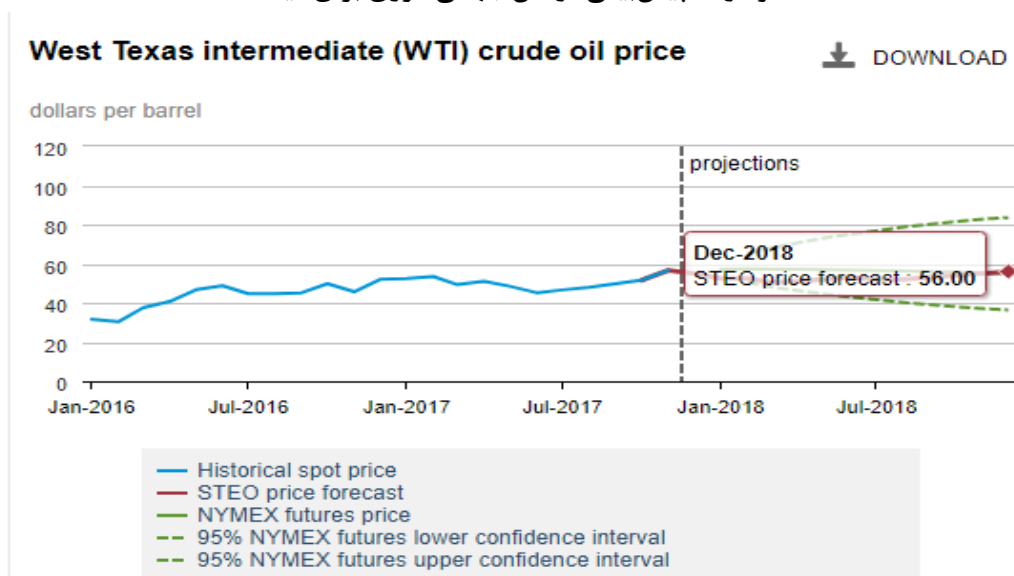


قیمت نفت چطور پیش‌بینی می‌شود؟

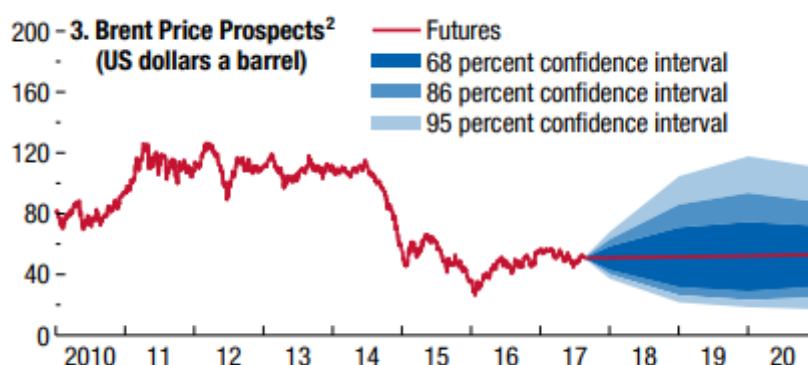
سازمان‌ها و نهادهای مختلفی در جهان قیمت نفت را پیش‌بینی می‌کنند. منطق اصلی بیشتر پیش‌بینی‌ها براساس پیش‌بینی عرضه و تقاضای نفت در جهان است که خود تحت تأثیر عوامل دیگری مانند عوامل سیاسی، رشد اقتصادی جهان و ... هستند. آژانس جهانی انرژی و صندوق بین‌المللی پول دو سازمان مهم پیش‌بینی‌کننده قیمت نفت هستند. پیش‌بینی‌های این سازمان‌ها معمولاً براساس دامنه احتمال (یعنی مثلاً با احتمال چند درصد، قیمت چند دلار خواهد بود) اعلام می‌شود. پیش‌بینی این دو سازمان در اول سال جاری میلادی برای قیمت‌های نفت ماه‌های آتی در نمودارهای ۴ و ۵ آمده است.



نمودار ۴. پیش‌بینی آژانس جهانی انرژی برای قیمت نفت^۱



نمودار ۵. پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول برای قیمت نفت^۲



بنابر پیش‌بینی این سازمان‌ها، قیمت جهانی نفت، که معمولاً کمی بالاتر از قیمت نفت اوپک است، با کمی افزایش نسبت به سال ۲۰۱۷، در سال ۲۰۱۸ در دامنه ۵۴ تا ۵۶ دلار خواهد ایستاد.

#مالیات زیاد می‌دهیم؟

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، پیش‌بینی شده است که حدود ۳۵ درصد منابع عمومی دولت از محل درآمدهای مالیاتی تأمین شود که بالغ بر ۱۲۹ هزار میلیارد تومان است. مالیات‌ها در یک تقسیم‌بندی کلی به دو دسته مالیات‌های مستقیم (مانند مالیات بر شرکت‌ها، مالیات حقوق و دستمزد، مالیات بر نقل و انتقال ملک و...) و مالیات‌های غیرمستقیم (مانند مالیات از واردات، مالیات ارزش افزوده و...) تقسیم می‌شوند. مالیات‌های مستقیم به این دلیل مستقیم خوانده می‌شوند که هدف مالیات، همان فرد یا

1. http://www.eia.gov/forecasts/steo/pdf/steo_full.pdf

2. <http://www.imf.org/external/np/res/commod/pdf/cpor/2016/cpor0116.pdf>

شرکتی است که مالیات می‌پردازد. اما در مالیات‌های غیرمستقیم، پرداخت‌کننده مالیات، هدف مالیات نیست، بلکه واسطه دریافت مالیات از هدف دیگری است. مثلاً در مالیات ارزش افزوده یا مالیات بر واردات خودرو، هدف مالیاتی، مصرف‌کننده نهایی کالا یا خودرو هستند، اما مالیات از واردکننده یا فروشنده اخذ می‌شود و مالیات‌دهنده، معمولاً مالیات را به مصرف‌کننده منتقل می‌کند (مثلاً روی قیمت خودرو می‌کشد). براساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مقرر شده است که حدود ۴۶ درصد کل مالیات‌ها (حدود ۵۹ هزار میلیارد تومان) از طریق مالیات‌های مستقیم و ۵۴ درصد مابقی آن (حدود ۷۰ هزار میلیارد تومان) از محل مالیات‌های غیرمستقیم جمع‌آوری شود.

از میان مالیات‌های مستقیم، مالیات بر شرکت‌ها حدود ۳۶ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که حدود ۲۸ درصد کل درآمدهای مالیاتی است. شرکت‌ها قرار است در سال ۱۳۹۷ به این شرح مالیات بدهند:

- شرکت‌های غیردولتی: ۲۳ هزار میلیارد تومان
- شرکت‌ها و مؤسسات دولتی: ۱۳ هزار میلیارد تومان
- سازمان‌های اداره‌کننده نهادها و بنیادها: ۱۰ میلیارد تومان (شرکت‌های مربوط به نهادها و بنیادها به‌عنوان شخصیت حقوقی مستقل خودشان جداگانه مالیات می‌دهند).
- شرکت‌های آستان قدس رضوی: ۳۰ میلیارد تومان
- در سال ۱۳۹۷ مالیات بر درآمد افراد و مشاغل، حدود ۱۹ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که ۱۵ درصد از کل درآمدهای مالیاتی عمومی را شامل می‌شود. ترکیب این نوع مالیات به‌شرح زیر است:
- کارمندان دولت: ۶/۱ هزار میلیارد تومان
- کارکنان بخش خصوصی: ۵/۷ هزار میلیارد تومان
- اصناف و مشاغل: ۶/۱ هزار میلیارد تومان
- مستغلات: ۱/۳ هزار میلیارد تومان

نکته قابل توجه آن است که کارمندان بخش‌های دولتی و خصوصی تقریباً دوبرابر میزان کسبه و اصناف مالیات پرداخت می‌کنند!

از میان مالیات‌های مستقیم، مالیات بر ثروت آخرین قلم این دسته از مالیات‌ها به شمار می‌رود که حدود ۳/۵ هزار میلیارد تومان است. این رقم کمتر از ۳ درصد از درآمدهای مالیاتی و حدود ۲۵ صدم درصد از تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهد. از مالیات بر ثروت به‌عنوان یکی از عوامل مهم متعادل‌کننده درآمد یاد می‌شود. به‌نظر شما این مقدار، به نسبت تولید ناخالص داخلی کشورمان و نیز درصدی که این نوع مالیات از درآمدهای مالیاتی تشکیل می‌دهد، برای کشورمان کافی است؟ از گوگل بپرسید.





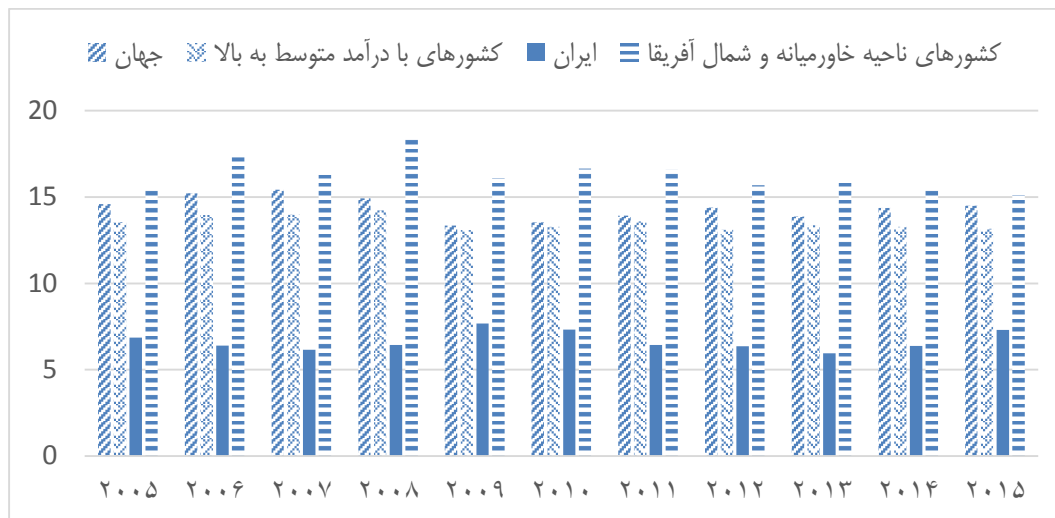
از دیگر مالیات‌های قابل توجه مردم و کسبه در بودجه، مالیات بر ارزش افزوده است. در لایحه بودجه امسال، پیش‌بینی شده است که نرخ مالیات بر ارزش افزوده تغییری نکند و همان ۹ درصد سال پیش باشد. از این ۹ درصد، ۱ درصد خرج هزینه‌های بهداشت و درمان می‌شود، ۳ درصد آن تحت عوارض ارزش افزوده صرف هزینه‌های شهرها و روستاهای محل فعالیت فعالان اقتصادی می‌شود و باقی نیز سهم منابع عمومی دولت است. البته طبق بند «ز» تبصره «۶» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ سازمان امور مالیاتی می‌تواند مالیات ارزش افزوده گروه‌هایی از مؤدیان مشمول را با اعمال ضریب ارزش افزوده فعالیت آن بخش تعیین کند. ضریب ارزش افزوده هر فعالیت با پیشنهاد سازمان امور مالیاتی کشور به تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد. پیش‌بینی دولت این است که این نوع مالیات (بدون در نظر گرفتن سهم شهرداری‌ها) در مجموع حدود ۳۶ هزار میلیارد تومان عاید بودجه کشور خواهد کرد که نزدیک به ۶ هزار میلیارد تومان آن برای بخش سلامت است.

به‌طور کلی و از بابت تحقق مالیات‌های پیش‌بینی شده می‌توان گفت که در سال ۱۳۹۷ معادل ۱۲۹ هزار میلیارد تومان به‌عنوان درآمدهای مالیاتی مقرر شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی قانون بودجه سال ۱۳۹۶ که حدود ۱۱۶ هزار میلیارد تومان بود، حدود ۱۰ درصد رشد داشته است. اگر نرخ تورم سال آینده را حدود ۱۰ درصد در نظر بگیریم، این یعنی اینکه مالیات به قیمت ثابت (تورم در رفته) عملاً تغییری نکرده است. اگر پیش‌بینی تورم، بیشتر از این باشد، یعنی مالیات نسبت به قانون سال ۱۳۹۶ کمتر شده است. با توجه به پیش‌بینی عدم تحقق بخشی از مالیات‌ها در سال ۱۳۹۶، به‌نظر می‌رسد با ادامه روند کنونی تحقق درآمدهای مالیاتی، در سال آتی نیز با مشکل عدم تحقق کامل درآمدهای مالیاتی مواجه باشیم.

حالا بر فرض که تمام درآمد مالیاتی سال بعد هم محقق شود، سؤال این است که آیا ما به‌طور کل، صرف‌نظر از موارد خاصی که ممکن است مالیات بیش از حد بدهند، مالیات زیاد می‌دهیم؟ مقدار مالیات‌ستانی در ایران را نسبت به متوسط جهان و کشورهای منطقه در نمودار ۶ ملاحظه کنید.



نمودار ۶. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران و در کشورهای دیگر



مأخذ: بانک جهانی.

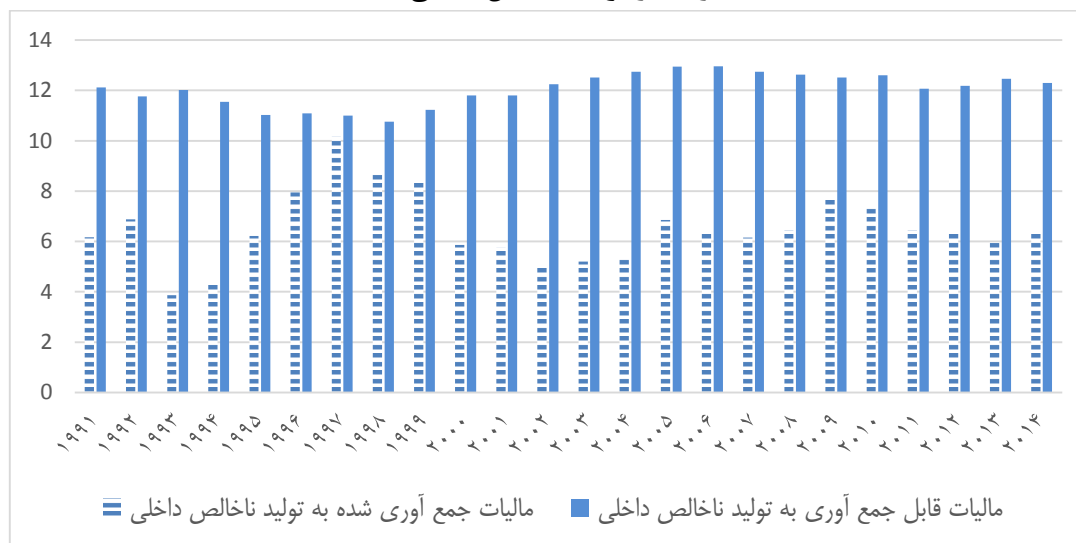
دقت در نمودار فوق نشان می‌دهد که اقتصاد ایران در مقایسه با تولید ناخالص داخلی خود، مالیات چندانی جمع‌آوری نمی‌کند و این مسئله اختصاص به سال‌های اخیر و یا رونق و رکود حاکم بر اقتصاد ندارد.

نتایج بررسی‌ها در مورد پتانسیل مالیاتی هم جالب توجه است. بررسی ما نشان می‌دهد، اقتصاد ایران تقریباً نیمی از پتانسیل مالیاتی خود را استفاده نمی‌کند. نمودار ۷ را ببینید. به عبارت دقیق‌تر، طی بیش از دو دهه، متوسط تلاش مالیاتی (به معنای نسبت مالیات جمع‌آوری شده به میزان قابل جمع‌آوری)^۱ حدود ۵۴ درصد بوده است. این موضوع دلایل بسیاری دارد از جمله آنکه مثلاً بخش کشاورزی معاف از مالیات است، عده‌ای از فعالان اقتصادی حق مردم را نمی‌دهند (فرار مالیاتی وجود دارد)، سیستم‌های اطلاعاتی کافی برای مالیات‌ستانی وجود ندارد و... .

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



نمودار ۷. پتانسیل مالیات ستانی در مقایسه با مالیات محقق شده در ایران (درصد از تولید ناخالص داخلی)

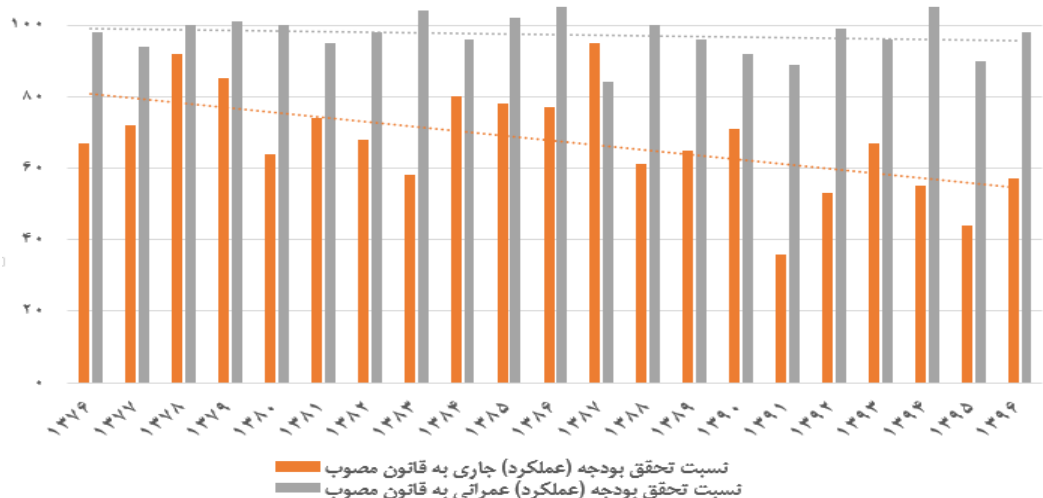


مأخذ: محاسبات تحقیق.

#خدا حافظ عمرانی؟

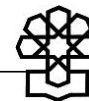
اصولاً سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای نگهداری و توسعه ظرفیت‌های اقتصادی انجام می‌شوند. اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های عمرانی (موسوم به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که در مقایسه با رقم قانون سال ۱۳۹۶ (۷۱ هزار میلیارد تومان) حدود ۱۵ درصد کاهش داشته است. این کاهش چه تفسیری دارد؟ با توجه به اینکه آنچه در عمل تخصیص داده می‌شود کمتر از عدد مصوب است، شاید پربیراه نباشد که بگوییم این کاهش عملاً تفسیر خاصی ندارد، غیر از اینکه دولت خواسته دقت بودجه خود را افزایش دهد. دقیق بودن بودجه (فاصله کمتر عملکرد از مصوب)، یکی از مهمترین معیارهای ارزیابی کیفیت فرآیند بودجه‌ریزی است. انتقادی که سالیان گذشته به دولت‌ها وارد بود این بود که چرا رقم بودجه عمرانی را با وجود احتمال قریب به یقین عدم تحقق، دست بالا می‌گیرند. در بودجه امسال، رقم عمرانی کاهش یافته که می‌تواند نشان‌دهنده افزایش بیشتر دقت بودجه دولت در این زمینه باشد. اگرچه احتمالاً همین رقم نیز کاملاً محقق نخواهد شد. اعداد و ارقام تحقق بودجه‌های عمرانی در سالیان گذشته به‌خوبی نشان می‌دهد که برخلاف بودجه‌های جاری که دولت‌ها مجبور بوده‌اند بپردازند (در برخی سال‌ها حتی بیش از ۱۰۰ درصد!)، بودجه‌های عمرانی معمولاً با نوسان و با فاصله زیر عدد مشخص شده در قانون محقق شده‌اند (نمودار ۸). متوسط رقم تحقق برای بیست سال گذشته برای بودجه‌های عمرانی حدود ۶۷ درصد و برای بودجه‌های جاری حدود ۹۷ درصد بوده است. خط‌چین‌ها، خط روند است که نشان می‌دهد، بودجه عمرانی روند نزولی با شیب تقریباً قابل توجه دارد.

نمودار ۸. میزان تحقق بودجه‌های جاری و عمرانی در سالیان گذشته (درصد)



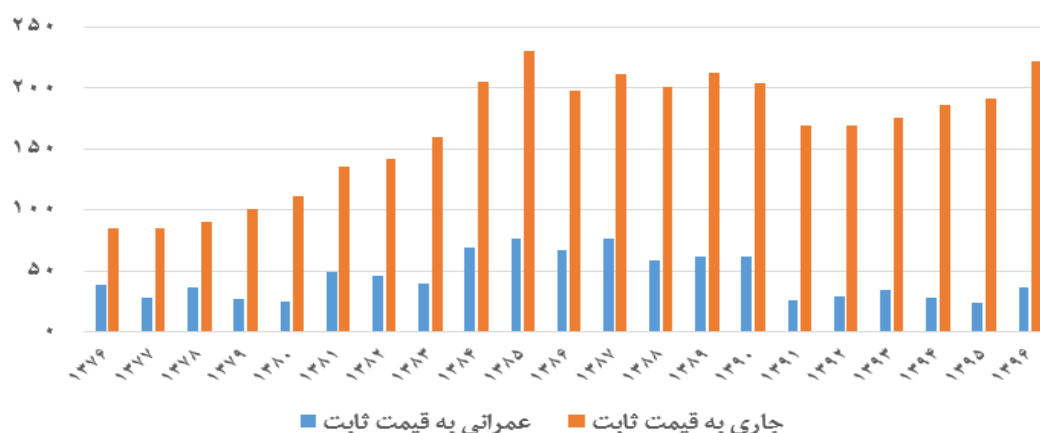
نکته قابل توجه دیگر اینکه، ظرفیت منابع بودجه‌ای اختصاص یافته به طرح‌های عمرانی پس از سال ۱۳۹۰ افت کرده و از آن موقع تاکنون تقریباً ثابت بوده است. هزینه‌های جاری و عمرانی محقق شده به قیمت ثابت (تورم در رفته) طی ۲۰ سال گذشته به شرح نمودار ۹ است. در نوسانات این نمودار تأمل کنید، مثلاً اینکه در مورد بودجه جاری، دلیل احتمالی رکورد بودجه جاری در سال ۱۳۸۵ و حفظ تقریبی متوسط رکورد سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ طی پنج سال بعدی چه معنی می‌تواند داشته باشد؟ روند افزایشی از سال ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ و از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۶ به چه معناست؟ افت سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به چه معناست؟ افزایش نسبی سال ۱۳۹۶ به چه معناست؟ مثل اینکه آیا با افزایش استخدام‌ها مربوط است؟ آیا با قیمت‌های نفت مربوط است؟ آیا با تحریم مربوط است؟ آیا با سیکل‌های سیاستی مربوط است؟





نمودار ۹. اعتبارات اختصاص داده شده به بودجه جاری و عمرانی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵

(هزار میلیارد تومان)



#سهم من از بودجه

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

مصارف بودجه عمومی سال آینده^۱ حدود ۳۹۴ هزار میلیارد تومان است. این یعنی اینکه سهم هر ایرانی از مصارف بودجه در لایحه سال ۱۳۹۷، حدود ۴ میلیون و ۸۹۱ هزار تومان در سال و یا به عبارتی حدود ۴۰۸ هزار تومان در ماه است. در جدول ۴ و ۵، مقدار بودجه عمومی دولت به ازای هر نفر ایرانی در سال و در ماه، در موارد قابل توجه عموم را ملاحظه می‌کنید. برای درک محدودیت‌ها به این جداول توجه کنید. به عبارت دیگر، اگر کل منابع بودجه (شامل نفت و مالیات و ...) را بین هر ایرانی تقسیم کنند و به او بگویند این پول پیش شما باشد اما دولت از فردا تعطیل خواهد بود، چه کار خواهید کرد. تصور کنید با این ۴۰۸ هزار تومان قرار است هم بیماری خود را درمان کنید (در اولین عمل جراحی خود یا اعضای خانواده چه اتفاقی خواهد افتاد)، هم خرج تحصیل بدهید (اگر فرزندان در سن تحصیل است برای وی هم باید همین محاسبات را بکنید) هم خرج دفاع از کشور کنید (مثلاً برای تهیه سیم خاردار جهت مرزها)، هم پلیس راهنمایی استخدام کنید، هم پول کلانتری محل را بدهید، هم خرج اداره سدهای تأمین آب شرب، هم پول خرید تضمینی گندم، هم پول زندان مجرمان، هم پول ایجاد ورزشگاه جدید، هم ترمیم جاده‌ها و ... ضمن آنکه اگر کارمند دولت هستید از فردا باید دنبال یک کار دیگر بگردید و برای دوست یا فامیل یا همشهری خود که هم اکنون با حمایت نهادهای حمایتی زندگی می‌کنند فکری کنید.

ارقام جدول ۵ برای مثال نشان می‌دهد، هر ایرانی در ماه حدود ۷۵۰ تومان خرج مجلس شورای اسلامی می‌کند، ۳۵ هزار تومان برای دفاع از کشور صرف می‌کند، ۲۹ هزار تومان برای آموزش و پرورش

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

و تحصیلات تکمیلی و ... خرج می‌کند، ۱۳ هزار تومان برای بهداشت و ۴۵ هزار تومان برای درمان پرداخت می‌کند، ۳۵۰۰ تومان صرف تأمین منابع آبی کشور می‌کند، ۱۸۰۰ تومان برای فرهنگ و هنر و ۲۱۰۰ تومان برای دین و مذهب مصرف می‌کند، ۳۴۰۰ تومان خرج ارتباطات می‌کند و ۳۲۰ تومان صرف گردشگری، ۲۹۰ تومان برای محیط زیست و ... مشاهده می‌کنید که همچنان که بودجه نشان می‌دهد، هر ایرانی به‌طور متوسط در سال حدود ۱ میلیون و ۵۹۸ هزار تومان مالیات می‌دهد در قبال آن سالیانه نزدیک چهار میلیون و نهصد هزار تومان خدمات دریافت می‌کند. پس بقیه هزینه‌ها که مازاد بر مالیات‌هاست از کجا تأمین می‌شود؟ باید موارد دیگر منابع درآمدی دولت هم در نظر گرفته شود. به عبارت دیگر، اگر تصور کنیم که ساکنان یک ساختمان هستیم، در قبال شارژ مالیاتی ماهیانه ۱۳۳ هزار تومان، ۴۰۸ هزار تومان خدمات دریافت می‌کنیم. ضمن آنکه مدیریت ساختمان ۱۱۰ هزار تومان از بابت چاه نفتی که در حیاط منزل کشف شده و ۱۲۵ هزار تومان از محل درآمدزایی از ساختمان (مثلاً اجاره چند پارکینگ یا مغازه مشاع ساختمان) و امثالهم بر می‌دارد و از هر واحد نیز ۳۸ هزار تومان بابت وام جدیدی که مدیریت برای جبران کسری اداره امور ساختمان به نیابت از واحدها اخذ کرده می‌گیرد.^۱ البته مردم حق دارند که درباره کیفیت این خدمات که به آنها داده می‌شود سؤال کنند یا ناراضی باشند.

جدول ۴. مقدار بودجه عمومی دولت که به ازای هر ایرانی در سال ۱۳۹۷ خرج خواهد شد (تومان)

تومان	محل مصرف	تومان	محل مصرف
۴۱،۵۰۶	قانونگذاری	۹،۲۱۸	منابع آب
۱۷،۴۳۱	امور قضایی	۱۱۰،۷۳۷	صنعت و معدن
۳،۵۱۶	دفاع	۴۲۵،۲۶۱	محیط زیست (حفاظت از محیط زیست، کاهش آلودگی و ...)
۲۰،۵۹۵	نظم و امنیت عمومی	۲۰۷،۸۸۱	بازرگانی
۳۰،۹۵۰	آموزش و پژوهش (عمومی، فنی و حرفه‌ای، عالی و ...)	۳۴۶،۴۷۱	انرژی
۷۹،۶۴۵	بهداشت	۱۵۹،۴۳۳	حمل و نقل
۴۷،۸۹۲	درمان	۵۴۰،۰۰۸	ارتباطات و فناوری اطلاعات
۹۷۹،۱۶۱	فرهنگ و هنر	۲۲،۱۸۶	رفاه اجتماعی (بیمه‌ها، حمایتی ...)
۴۲،۳۰۸	ورزش و تفریحات	۱۲،۳۴۰	مسکن و عمران (مسکن، آب و فاضلاب و ...)
۲۵،۹۲۶	گردشگری	۳،۸۳۶	دین و مذهب
۲۴،۳۵۶	کشاورزی و منابع طبیعی	۴۲،۲۸۵	رسانه

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه.

۱. سرانه‌ها عبارت است از مالیات پرداختی: ۱۳۳ هزار تومان در ماه (۱ میلیون و ۵۹۸ هزار تومان در سال)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای: ۱۱۰ هزار تومان در ماه (۱ میلیون و ۱۲۲ هزار تومان در سال)، خالص واگذاری دارایی‌های مالی: ۲۸ هزار تومان در ماه (۳۵۸ هزار تومان در سال)، مجموع سایر درآمدها و درآمدهای اختصاصی: ۱۲۵ هزار تومان در ماه (۱ میلیون و ۵۰۹ هزار سال).



جدول ۵. مقدار بودجه عمومی دولت که به ازای هر ایرانی در ماه در سال ۱۳۹۷ خرج خواهد شد

(تومان)

محل مصرف	تومان	محل مصرف	تومان
قانونگذاری	۷۶۸	منابع آب	۳,۴۵۹
امور قضایی	۹,۲۲۸	صنعت و معدن	۱,۴۵۳
دفاع	۳۵,۴۳۸	محیط زیست (حفاظت از محیط زیست، کاهش آلودگی و ...)	۲۹۳
نظم و امنیت عمومی	۱۷,۳۲۳	بازرگانی	۱,۷۱۶
آموزش و پژوهش (عمومی، فنی و حرفه‌ای، عالی و ...)	۲۸,۸۷۳	انرژی	۲,۵۷۹
بهداشت	۱۳,۲۸۶	حمل و نقل	۶,۶۳۷
درمان	۴۵,۰۰۱	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳,۹۹۱
فرهنگ و هنر	۱,۸۴۹	رفاه اجتماعی (بیمه‌ها، حمایتی ...)	۸۱,۵۹۷
ورزش و تفریحات	۱,۰۲۸	مسکن و عمران (مسکن، آب و فاضلاب و ...)	۳,۵۲۶
گردشگری	۳۲۰	دین و مذهب	۲,۱۶۱
کشاورزی و منابع طبیعی	۳,۵۲۴	رسانه	۲,۰۳۰

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

استان من در بودجه

حدود ۲۵ درصد از منابع بودجه عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، منابع استانی است. در طرف مصارف از کل اعتبارات (معادل ۳۶۸ هزار میلیارد تومان)، حدود ۱۸ درصد اعتبارات، استانی است (معادل ۶۶ هزار میلیارد تومان). این رقم به این معنا نیست که بقیه بودجه مربوط به استان تهران است. بلکه به این معناست که این قسمت از بودجه در اختیار شورای برنامه‌ریزی توسعه استان (شورایی متشکل از استاندار و معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای ادارات کل استان‌ها و ...) قرار می‌گیرد و توسط این شورا درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود. باید توجه داشت که بخشی از بودجه غیراستانی نیز که - به صورت متمرکز (یعنی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزرا) تصمیم گرفته می‌شود - در استان‌ها هزینه شود. اعتبارات استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون سال ۱۳۹۶ افزایش قابل توجهی داشته به طوری که از رقم ۲۳ هزار میلیارد تومان به ۶۶ هزار میلیارد تومان افزایش داشته (معادل رشد ۱۷۹ درصدی). دلیل افزایش شدید اعتبارات استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ انتقال ردیف سه دستگاه آموزش پرورش، بنیاد شهید و سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها از جدول

بودجه دستگاه‌های ملی به جدول بودجه استانی و همچنین استانی شدن سه ردیف متفرقه می‌باشد. بنابراین از مجموع ۶۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات استانی، ۳۳ هزار میلیارد آن مربوط به دستگاه آموزش پرورش، ۱۱ هزار میلیارد تومان مربوط به دستگاه بنیاد شهید ۲۹۰ میلیارد تومان مربوط به سازمان‌های برنامه و بودجه استانی است و در مجموع ۶۸ درصد اعتبارات استانی به‌خاطر انتقال سه دستگاه مذکور است. اگر اعتبارات این دستگاه‌ها از مجموع اعتبارات استانی کسر شود، فقط ۲۱۱ هزار میلیارد ریال برای استان‌ها باقی خواهد ماند که به معنای کاهش ۱۱ درصدی اعتبارات استانی است. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) استانی نیز با کاهش ۳۱ درصدی همراه بوده است.

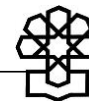
جدول ۶. اعتبارات استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۷ (میلیارد تومان، درصد)

عنوان	عملکرد سال ۱۳۹۵	قانون سال ۱۳۹۶	لایحه بودجه سال ۱۳۹۷	رشد
مجموع اعتبارات هزینه‌ای (سهم از منابع عمومی)	۴۸,۵۲۵ (۱۷)	۵۰,۳۵۴ (۱۴)	۵۵,۰۷۴ (۱۵)	۹
مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) (سهم از منابع عمومی)	۳,۸۱۰ (۱)	۱۴,۸۹۰ (۴)	۱۰,۳۱۹ (۳)	-۳۱
اعتبارات متفرقه انتقال یافته به استان	-	-	۶۰۸	-
اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (مازاد بر بودجه استانی)	-	۱۱ (۳/۱)	۱۲/۵ (۳/۴)	۱۳

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت درآمدهای استانی به مصارف استانی حدود ۱/۵ می‌باشد. یعنی فقط ۵۰ درصد درآمدهای استانی در اختیار استان‌ها نیست و به‌طور ملی در باره آن تصمیم‌گیری می‌شود. این در حالی است که این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۵ برابر بود یعنی فقط ۲۵ درصد درآمدهای استانی به استان‌ها باز می‌گشت، اما با انتقال اعتبارات هزینه‌ای سه دستگاه آموزش و پرورش، بنیاد شهید و سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها، این نسبت افزایش یافته است.

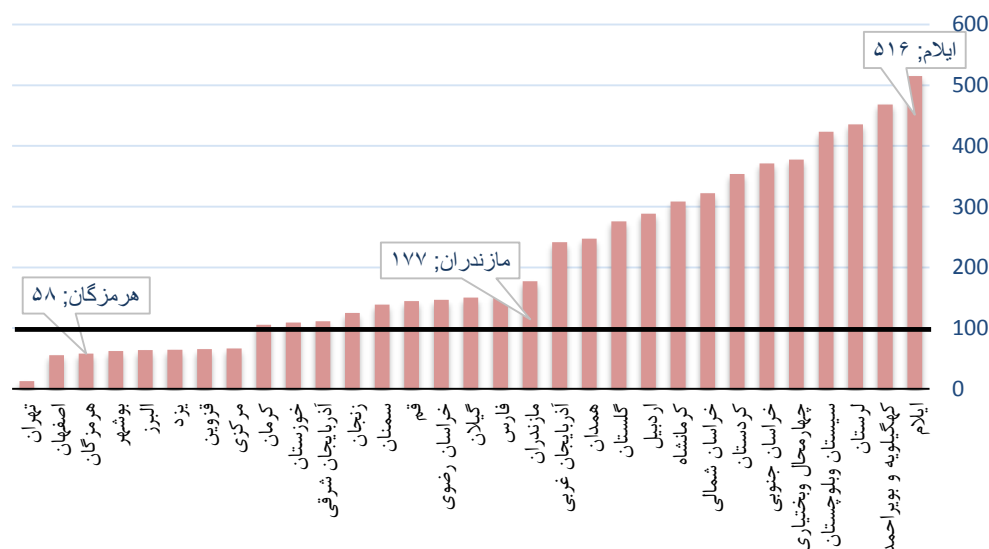
براساس محاسبات انجام شده از نظر درآمد، استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان و خراسان رضوی حدود ۶۷ درصد از بار مالی دولت در این بخش را به دوش می‌کشند. سهم استان تهران از درآمدهای استانی به تنهایی بالغ بر ۵۱ درصد بوده و استان‌های اصفهان (۷/۳ درصد)، خوزستان (۵ درصد)، خراسان رضوی (۴ درصد) در رتبه‌های دوم تا چهارم قرار گرفته‌اند. منظور از درآمد همان‌گونه که قبلاً گفته شد، عمدتاً درآمدهای مالیاتی است و نفت به‌عنوان درآمد طبقه بندی نمی‌شود.

نسبت مجموع اعتبارات استان‌ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی (که اصطلاحاً ضریب بازگشت نامیده می‌شود) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برای ۲۳ استان بیش از ۱۰۰ بوده که به معنای برخورداری بیش از ۱۰۰ درصدی استان از درآمدهایش است. این نسبت برای ۸ استان تهران، اصفهان، هرمزگان، بوشهر، البرز،



یزد، قزوین و مرکزی کمتر از ۱۰۰ است. مقدار این ضریب را برای استان‌های مختلف در نمودار ۱۰ ملاحظه می‌فرمایید.

نمودار ۱۰. ضریب بازگشت استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه.

رشد اعتبارات هزینه‌ای استانی به‌طور متوسط برای استان‌ها حدود ۹ درصد بوده است. این نرخ برای برخی استان‌ها بیشتر و برای برخی استان‌ها کمتر بوده است. بیشترین رشد مربوط به استان البرز، سمنان و مرکزی با ۱۳/۵، ۱۱/۶ و ۱۱/۵ درصد بوده است و کمترین رشد مربوط به استان همدان، خراسان جنوبی و چهارمحال و بختیاری با ۷، ۷/۵ و ۷/۸ درصد بوده است. متوسط رشد اعتبارات عمرانی برای استان‌ها برابر با ۳۱- درصد بوده است. در این بین استان خوزستان با ۱۰ درصد رشد همراه بوده و سایر استان‌ها رشد منفی داشته‌اند.

جدول ۷. رشد اعتبارات هزینه‌ای و تملک استانی

استان	رشد اعتبارات هزینه‌ای استانی	استان	رشد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی)
البرز	۱۳/۵۱	خوزستان	۹/۷۴
سمنان	۱۱/۶۵	آذربایجان غربی	-۱۷/۹۰
مرکزی	۱۱/۵۵	کهگیلویه و بویراحمد	-۱۹/۴۰
سیستان و بلوچستان	۱۰/۷۹	ایلام	-۲۶/۵۳
آذربایجان غربی	۱۰/۷۶	سیستان و بلوچستان	-۲۸/۸۵
یزد	۱۰/۷۵	هرمزگان	-۲۹/۳۱
هرمزگان	۱۰/۷۰	کردستان	-۲۹/۳۴
تهران	۱۰/۶۱	خراسان رضوی	-۳۰/۷۶
قم	۱۰/۵۲	کرمان	-۳۰/۸۵
بوشهر	۱۰/۵۰	زنجان	-۳۴/۲۱
قزوین	۱۰/۳۷	فارس	-۳۵/۲۶
اصفهان	۱۰/۲۳	لرستان	-۳۵/۹۲
گلستان	۹/۲۲	مرکزی	-۳۶/۳۱
خراسان رضوی	۹/۲۲	گلستان	-۳۶/۳۵
اردبیل	۹/۰۶	کرمانشاه	-۳۷/۶۸
گیلان	۸/۹۲	آذربایجان شرقی	-۳۸/۰۹
کردستان	۸/۸۷	بوشهر	-۳۸/۳۱
لرستان	۸/۸۵	اصفهان	-۳۸/۹۴
ایلام	۸/۸۳	همدان	-۳۹/۴۹
فارس	۸/۷۱	قزوین	-۳۹/۶۱
خوزستان	۸/۶۵	یزد	-۴۰/۰۴
آذربایجان شرقی	۸/۵۹	خراسان شمالی	-۴۰/۴۴
مازندران	۸/۳۳	اردبیل	-۴۱/۰۸
کرمانشاه	۸/۰۰	چهارمحال و بختیاری	-۴۱/۳۷
خراسان شمالی	۷/۹۵	گیلان	-۴۱/۵۰
زنجان	۷/۹۳	مازندران	-۴۲/۳۲
کهگیلویه و بویراحمد	۷/۹۳	خراسان جنوبی	-۴۳/۵۴
کرمان	۷/۸۷	سمنان	-۴۴/۳۳
چهارمحال و بختیاری	۷/۸۶	تهران	-۴۴/۶۲
خراسان جنوبی	۷/۵۱	قم	-۴۵/۷۷
همدان	۶/۹۶	البرز	-۴۸/۳۱
کشور	۹	کشور	-۳۱

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه.



سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی (یعنی بودجه هزینه‌ای استانی تقسیم بر تعداد ساکنین استان) حدود ۷۰۰ هزار تومان است و سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) استانی برابر با حدود ۱۳۰ هزار تومان است. از نظر توزیع استانی، بیشترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای برای استان‌های ایلام (۱/۴ میلیون تومان)، کهگیلویه و بویراحمد (۱/۲ میلیون تومان) و خراسان جنوبی (۱ میلیون تومان) می‌باشد و کمترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به استان‌های تهران (۴۴۰ هزار تومان)، البرز (۴۶۰ هزار تومان) و آذربایجان شرقی (۶۰۰ هزار تومان) است. از نظر اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) بیشترین سرانه اعتبارات عمرانی مربوط به استان‌های کهگیلویه و بویراحمد (۵۰۰ هزار تومان)، بوشهر (۴۸۰ هزار تومان) و ایلام (۴۰۰ هزار تومان) است. کمترین سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) نیز مربوط به استان‌های تهران (حدود ۲۰ هزار تومان)، البرز (حدود ۴۰ هزار تومان) و اصفهان (حدود ۶۰ هزار تومان) است. با توجه به ارقام ذکر شده سعی کنید در مورد توسعه‌یافتگی یا محرومیت استان و بودجه استانی رابطه‌ای برقرار کنید. مثلاً اینکه چرا ایلام، کهگیلویه و بویراحمد و خراسان جنوبی، بیشترین سرانه اعتبارات استانی را می‌گیرند و امثال تهران، البرز، اصفهان کمتر؟

جدول ۸. سرانه درآمدها و اعتبارات استانی در لایحه سال ۱۳۹۷ (تومان به ازای هر نفر)

استان	سرانه درآمدهای استانی	استان	سرانه اعتبارات هزینه‌ای	استان	سرانه اعتبارات عمرانی استانی
تهران	۳,۷۳۶,۹۰۰	ایلام	۱,۴۴۰,۲۰۰	کهگیلویه و بویراحمد	۵۰۳,۲۰۰
بوشهر	۲,۰۴۸,۴۰۰	کهگیلویه و بویراحمد	۱,۲۷۴,۷۰۰	بوشهر	۴۸۵,۹۰۰
هرمزگان	۱,۶۳۱,۱۰۰	خراسان جنوبی	۱,۰۷۰,۴۰۰	ایلام	۴۰۶,۶۰۰
یزد	۱,۴۸۱,۰۰۰	چهارمحال و بختیاری	۹۷۵,۶۰۰	خوزستان	۳۴۱,۰۰۰
اصفهان	۱,۳۴۹,۰۰۰	سمنان	۹۵۶,۷۰۰	خراسان جنوبی	۲۸۷,۷۰۰
مرکزی	۱,۲۲۹,۸۰۰	خراسان شمالی	۹۳۴,۷۰۰	هرمزگان	۲۱۸,۷۰۰
قزوین	۱,۲۱۲,۸۰۰	کردستان	۹۳۳,۳۰۰	سیستان و بلوچستان	۲۱۰,۸۰۰
خوزستان	۹۴۹,۲۰۰	کرمانشاه	۸۸۷,۹۰۰	خراسان شمالی	۲۰۸,۱۰۰
کرمان	۸۳۰,۵۰۰	لرستان	۸۶۹,۴۰۰	کردستان	۱۹۴,۶۰۰
سمنان	۸۱۷,۴۰۰	اردبیل	۸۳۳,۵۰۰	سمنان	۱۷۴,۶۰۰
زنجان	۷۹۵,۰۰۰	زنجان	۸۳۰,۲۰۰	لرستان	۱۷۱,۹۰۰
البرز	۷۹۱,۰۰۰	یزد	۸۲۰,۲۰۰	زنجان	۱۶۱,۶۰۰
آذربایجان شرقی	۶۳۶,۲۰۰	مازندران	۷۹۷,۱۰۰	چهارمحال و بختیاری	۱۵۸,۱۰۰
قم	۵۷۲,۱۰۰	بوشهر	۷۸۲,۷۰۰	کرمان	۱۴۶,۰۰۰
فارس	۵۴۳,۵۰۰	همدان	۷۷۱,۸۰۰	آذربایجان غربی	۱۳۹,۸۰۰

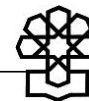
استان	سرانه درآمدهای استانی	استان	سرانه اعتبارات هزینه‌ای	استان	سرانه اعتبارات عمرانی استانی
خراسان رضوی	۵۳۲,۳۰۰	قم	۷۴۲,۹۰۰	اردبیل	۱۳۹,۲۰۰
گیلان	۵۲۹,۶۰۰	کرمان	۷۲۹,۷۰۰	یزد	۱۳۴,۶۰۰
مازندران	۵۰۳,۲۰۰	هرمزگان	۷۲۸,۶۰۰	کرمانشاه	۱۲۷,۸۰۰
کهگیلویه و بویراحمد	۳۷۹,۵۰۰	فارس	۷۲۷,۱۰۰	فارس	۱۲۶,۳۰۰
خراسان جنوبی	۳۶۵,۸۰۰	مرکزی	۷۰۳,۳۰۰	گلستان	۱۱۹,۳۰۰
ایلام	۳۵۸,۳۰۰	گیلان	۶۹۹,۵۰۰	مرکزی	۱۱۱,۷۰۰
خراسان شمالی	۳۵۴,۷۰۰	خراسان رضوی	۶۹۵,۰۰۰	قزوین	۱۰۸,۱۰۰
همدان	۳۵۱,۴۰۰	خوزستان	۶۹۳,۰۰۰	همدان	۹۶,۷۰۰
اردبیل	۳۳۷,۲۰۰	قزوین	۶۸۴,۳۰۰	مازندران	۹۵,۳۰۰
کرمانشاه	۳۲۹,۱۰۰	اصفهان	۶۸۰,۶۰۰	گیلان	۹۴,۸۰۰
آذربایجان غربی	۳۲۳,۰۰۰	گلستان	۶۷۱,۹۰۰	خراسان رضوی	۸۵,۹۰۰
کردستان	۳۱۹,۰۰۰	سیستان و بلوچستان	۶۴۸,۲۰۰	آذربایجان شرقی	۸۴,۵۰۰
چهارمحال و بختیاری	۳۰۰,۳۰۰	آذربایجان غربی	۶۴۰,۵۰۰	قم	۸۳,۰۰۰
گلستان	۲۸۷,۰۰۰	آذربایجان شرقی	۶۱۲,۰۰۰	اصفهان	۶۲,۳۰۰
لرستان	۲۳۹,۱۰۰	البرز	۴۶۰,۲۰۰	البرز	۴۵,۳۰۰
سیستان و بلوچستان	۲۰۲,۸۰۰	تهران	۴۴۳,۱۰۰	تهران	۲۰,۵۰۰
کشور	۱,۱۸۰,۱۰۰	کشور	۶۹۱,۱۰۰	کشور	۱۲۹,۴۰۰

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه.

#قیمت واحد

شاید شما هم در طی فصل بودجه‌ای کشور، از طریق برخی مقایسه‌های انجام شده در مورد قیمت واحد انجام کارها در بودجه کشور که در شبکه‌های اجتماعی انجام می‌شود، در جریان تصویب بودجه قرار گرفته باشید. مثلاً اینکه قیمت واحد تربیت هر دانش‌آموز یا تولید هر لغت معادل یا ایجاد هر سایت در کشور چند ریال است. ریشه این مقایسه‌ها به پیوست چهارم بودجه برمی‌گردد. پیوست چهارم بودجه (پیوست بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد) حاوی اطلاعاتی از نحوه کار دولت مبتنی بر عملکردی کردن بودجه (که زمانی به اشتباه عملیاتی کردن بودجه خوانده می‌شد)^۱ در راستای بهبود بهره‌وری است. این پیوست برای مشخص کردن ردیف‌های بودجه‌ای منتشر نمی‌شود، بلکه تلاش می‌کند رابطه‌ای بین

۱. منظور از بودجه‌ریزی عملیاتی، همان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (Performance) است. درحالی که عبارت بودجه‌ریزی عملیاتی (Operational) که به غلط در ایران به‌جای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مصطلح شد، درواقع به‌معنای برنامه‌ریزی مالی برای اجرای برنامه‌های مشخص شده در بودجه است.



عملیات آن دستگاه و بودجه دریافتی مشخص کند.

اما چرا این پیوست تا این حد حساسیت برانگیز شده است؟

در پاسخ باید گفت، تهیه بودجه مبتنی بر عملکرد در دنیا معمولاً از شیوه‌های مختلف صورت می‌گیرد: یکی از این شیوه‌ها تعریف شاخص‌های عملکردی و سنجش عملکرد براساس این شاخص‌هاست (مثال: فعالیت دانشگاه‌ها چقدر در راستای مأموریت‌های مدیریت عمومی کشور است؟ در یک دانشگاه، نرخ موفقیت متعارف پروژه‌ها چه نرخی باید باشد یعنی از هر ده پروژه دانشجویی، موفقیت تجاری یا صنعتی چند پروژه معقول است؟ براساس وزنی که به پاسخ سؤال اول می‌دهیم و نرخ موفقیتی که در پاسخ سؤال دوم ارائه می‌کنیم، به دانشگاه‌ها براساس عملکردشان بودجه داده می‌شود). یکی دیگر از این شیوه‌ها، استفاده از محاسبات قیمت تمام شده و تأکید بر قیمت تمام شده به عنوان مهمترین شاخص عملکرد است (مثلاً اینکه هر پروژه دانشگاهی چقدر تمام می‌شود یا چقدر باید تمام شود و براساس آن باید به آن بودجه داده شود). این یعنی اینکه هر واحد خروجی در سازمان برای شرکت یا دولت تمام می‌شود.

تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که به دلیل ماهیت خاص بخش عمومی، مبتنی بر عملکرد کردن بودجه عمدتاً بر مبنای تعریف شاخص‌های عملکردی مناسب هر حوزه صورت می‌گیرد (یعنی براساس مأموریت دستگاه و اهمیت آن در مدیریت عمومی کشور و مصالح مردم و براساس شاخص‌های عملکردی تعریف شده، به آن بودجه داده می‌شود). در ایران، اما به دلیل دغدغه مرتبط با فضای مالی محدود دولت و فشار هزینه‌ها، تلاش شده که محاسبات قیمت تمام شده به شدت پررنگ شود که عملاً به ناکارآمد شدن و جدی نگرفتن آن از سوی دستگاه‌ها و سیستم اجرایی و بروز اشتباهات قابل تأمل منجر شده است که جلوه‌هایی از آن در برجسته شدن مضامینی مانند قیمت واحد هر پایان نامه، هر پروژه، هر پرونده، هر نظارت، هر طرح و لایحه، هر مأموریت، هر لغت، هر جلسه، هر سایت، هر سامانه، هر اختراع و ... در فضای اینترنت دیده می‌شود. شاید یک دلیل آنکه چرا پس از ۱۵ سال از آغاز بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران^۱ همچنان این کار به طور ملموس خاصیتی نداشته است، اشتباه گرفتن ماهیت این شیوه بودجه‌ریزی باشد.^۲

برخی از عوارض محور قرار دادن قیمت تمام شده در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد عبارتند از:

الف) در قسمت‌هایی که واحدهای سنجش کیفی ممکن است ملاک انجام بهتر کار باشد، عملیاتی کردن بودجه به این شکل و تعریف ملاک کمی و خلاصه کردن آن در یک واحد محدود، در خوشبینانه‌ترین حالت باعث کاهش بهره‌وری به جای افزایش آن و در بدترین حالت، به لوث شدن ارزیابی بودجه‌ای منجر می‌شود. مثلاً برای یک واحد نظارتی، تعداد پرونده نظارتی ملاک عمل واقع شود و برای

۱. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از سال ۱۳۸۱ در تبصره‌های بودجه وارد شد، و از آن سال مکرراً در بودجه‌های سالیانه و برنامه‌های توسعه آمده است.

۲. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تحقیقاً، در هیچ کشوری، به طور کامل و موفق در تمام بخش‌های بودجه دولت پیاده نشده و همواره به صورت گزینشی در بخش‌هایی از بودجه دولت که امکان پیاده‌سازی وجود داشته است، پیاده شده‌اند. چندین کشور آفریقایی یا برخی کشورهای غربی در دهه ۱۹۹۰ میلادی که تلاش بر اجرای کامل آن در تمام بودجه دولت براساس قیمت تمام شده واحد داشته‌اند نیز شکست خورده و بعد از چند سال آن را کنار گذاشته‌اند.

آن سنجه قیمتی هم تعیین شود! یا برای مجلس تعداد طرح و لایحه ملاک سنجش عملکرد واقع شود و برای آن قیمت هم تعیین شود، یا برای یک واحد دانشگاهی، تعداد پژوهش‌ها به عنوان ملاک عمل تعریف شود و برای آن قیمت تعریف شود و... به این ترتیب یا «کیفیت» در این فرآیند قربانی می‌شود و یا ماهیت فرآیند بودجه‌ریزی زیر سؤال می‌رود و مورد تمسخر واقع می‌شود.

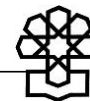
ب) برخی حوزه‌های عمل دولت، به شدت از نتیجه عمل حوزه‌های دیگر تأثیر می‌گیرند. مثلاً فرض کنید در حوزه‌های انتظامی یا فرهنگی، واحدهای سنجشی تعریف شود که این واحدها بیشتر از آنکه محصول عمل خود سازمان انتظامی یا فرهنگی باشد به شرایط اقتصادی و ... بستگی داشته باشند. سرانجام کار مشخص است.

ج) برخورداری برخی حوزه‌ها از بودجه عمومی نه به خاطر ایجاد خروجی خاص که به خاطر آمادگی برای اقدام در زمان مقتضی است؛ مثلاً آتش‌نشانی.

د) برخی حوزه‌ها، تابع هزینه پایدار ندارند. به این معنی که بسته به زمان، مکان، مرحله اقدام و... میزان هزینه تفاوت می‌کند.

ه) هدف از بودجه و بودجه‌ریزی و تخصیص بودجه، از نگاه مردم و نیز قانونگذاران، نه انجام فعالیت‌ها، که رسیدن به اهداف است. برای مردم و نیز نمایندگان مهم نیست که دانشگاه‌ها چند سمینار برگزار کنند یا مجلس چند جلسه برگزار کند یا مرکز پژوهش‌های مجلس چند گزارش منتشر کند یا آموزش و پرورش چند جلسه آموزش و بازآموزی دبیران برگزار کند یا پلیس چند مانور برگزار کند. آنچه مهم است، اینکه این آیا این نهادها اهدافی که از تخصیص بودجه به آنها انتظار می‌رود را محقق می‌کنند یا خیر. اما آنچه در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در مدل ایرانی دیده می‌شود این است که از آنجایی که هدف از این شیوه، کاهش یا کنترل بودجه فرض شده است (و یا در واقع، زیر فشار سیاسی ناشی از عدم تصمیم‌گیری سیاسی در مورد هزینه‌ها، محکوم به چنین فرضی شده است)، تلاش می‌شود تمام فعالیت‌های دولت، به تخصیص بودجه مرتبط شود، یعنی عملاً براساس اسناد بودجه، در مورد تعداد سمینارها، تعداد سفرها، تعداد جلسات، تعداد پوسترهای چاپ شده، تعداد گزارش‌ها و امثالهم هم تصمیم‌گیری بودجه‌ای می‌شود.

در نهایت باید گفت، اساساً انتظار از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در بخش عمومی و دولت، با اهدافی که این شیوه بودجه‌ریزی بر مبنای آن توسعه داده شده، منطبق نیست. به عبارت دیگر، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد قرار نیست و در هیچ کجای دنیا هم قرار نبوده، معجزه‌ای در هزینه‌های جاری دولت صورت دهد. اصولاً، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اگرچه ممکن است بعضاً و در برخی بخش‌ها، بهبودی نسبی در هزینه انجام کار صورت دهد، اما این شیوه بودجه‌ریزی نه برای کاهش هزینه‌های جاری دولت که برای بهبود کارایی و بهره‌وری این هزینه‌ها مطرح می‌شود. به بیان دیگر،



کاهش هزینه‌های جاری دولت یا سهم آن از کل کیک بودجه دولت با تغییر ابزار بودجه‌ریزی ممکن نیست. تغییر هزینه‌ها نیازمند تصمیمات سیاسی در دولت و مهمتر از آن در مجلس است که تصمیم می‌گیرند: چه مقدار نیروی انسانی در بخش‌های مختلف استخدام کنند و یا به کار بگیرند، چه مقدار یارانه بدهند یا ندهند و چه مقدار بودجه به طرح‌های مختلف هزینه را اختصاص بدهند یا ندهند، آنگاه که این تصمیمات سیاسی و سیاستی گرفته شد، سپس نوبت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است که در بخش‌هایی و نه همه ارکان بودجه دولت، وارد شده و کارآیی هزینه‌هایی که برای مخارج آن تصمیم گرفته شده را بهبود ببخشد.

به‌طور خلاصه، وقتی دولت‌ها و مجلس‌ها طی سالیان مختلف تصمیم می‌گیرند یا رضایت می‌دهند که مثلاً تعداد استخدام‌ها در یک دستگاه زیاده از حد افزایش یابد، مشخص است که اگر دستمزد نفرت آن دستگاه را بر یکی از اقدامات آن دستگاه تقسیم کنیم، ارقام تعجب‌آور خواهند بود. به‌ویژه آنکه معیار سنجش اقدام مناسبی هم تعریف نشده باشد. مثلاً تصور کنید دستگاهی اداری، طی بیست سال براساس مجوزهای دولت‌ها و مجالس مختلف، در دوره‌های غیر رکودی اقتصاد، چهل نفر بیشتر استخدام رسمی کرده باشد. نتیجه این می‌شود که حاصل تقسیم مجموع دستمزدهای سالیانه این افراد بر قیمت تمام شده خدمات آن دستگاه زیاد خواهد بود، به‌ویژه آنکه اگر کل هزینه‌های دستمزدی کارمندان آن دستگاه را فقط در یک اقدام خاص دستگاه مذکور تقسیم کرده باشیم. قابل تصور است که همزمان، کارمندان آن دستگاه هم از دستمزد پایین خود شاکی باشند. به این ترتیب نه کارمند دستگاه راضی است و نه عموم مردم به خاطر هزینه‌ای که بابت این دستگاه می‌پردازند، دلیل: استخدام‌های زیاد در دوران رونق نفتی یا تعریف شاخص‌های غیردقیق برای سنجش عملکرد دستگاه، یا هر دو.

سوءتفاهم اصلی در آنجا بروز می‌کند که گروه‌های سیاسی با انگیزه‌های مختلف، بودجه چنین دستگاه‌هایی را به‌عنوان تخلفات همدیگر نسبت داده و تبلیغ می‌کنند، در حالی که اولاً نه تعدیل بودجه چنین دستگاه‌هایی به راحتی ممکن است، ولو آنکه تعطیل شوند (به‌دلیل استخدام‌های انجام شده طی سال‌ها)، ثانیاً نه چنین بودجه‌ای به مقام خاص یا انجام کار خاص داده می‌شود، بلکه عمدتاً حاصل جمع حقوق و دستمزد کارمندان دستگاه است و ثالثاً نه یک دولت یا مجلس خاص در این امر مقصر بوده‌اند. بررسی روند استخدام‌های انجام شده نشان می‌دهد، تمام گروه‌های سیاسی به‌دلایل مختلف (عمدتاً افزایش رضایت عمومی) در این روند مشارکت داشته‌اند و البته، عموم نیز معمولاً در هنگام اجرای چنین سیاست‌هایی ناراضی نبوده و حتی درخواست افزایش استخدام‌ها در دولت را داشته‌اند (اعتراض نه به اصل استخدام که عمدتاً به رعایت عدالت در استخدام بوده است)، زیرا به‌طور ضمنی بعضاً تصور می‌شده کاهش بیکاری از طریق افزایش استخدام ممکن است و دولتی موفق‌تر است که استخدام بیشتری داشته و افراد بیشتری را از بیکاری درآورد!

بدون تعارف باید گفت از آنجایی که در ایران، تصمیم‌گیران در دولت و مجلس، توان سیاسی کنترل

هزینه‌ها را نداشته و یا به دلایل مختلف، مدام بر آن افزوده‌اند، به دنبال مقصر یا مفر یا داروی سهل و معجزه‌کننده‌ای برای این مسئله گشته و آن را به اجرا یا عدم اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد حواله می‌دهند. ناگفته نماند که انتشار برخی سنجه‌های قیمتی، ولو در همین حد فعلی، می‌تواند علامت‌های مناسبی برای اعمال برخی تصمیمات سیاسی و سیاستی و یا حداقل ایجاد زمینه مطالبه از دولت و مجلس برای تغییرات ساختاری باشد اما در هر حال، جایگزین آن نخواهد بود. این که انتظار داشته باشیم، انتشار پیوست ۴ بودجه می‌تواند به معنای منظم ساختن برنامه مالی دولت و کنترل هزینه‌های جاری باشد، اما در عین حال عزم سیاسی اجماعی پیامد آن وجود نداشته باشد، تأثیر ملموسی غیر از ترند شدن سالیانه این ارقام در توییتر نخواهد داشت.

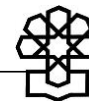
ما در مرکز پژوهش‌ها معتقدیم در کنار استفاده از روش بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، باید روش بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر هم در ایران به کار رود. یعنی مثلاً هر ساله درباره تعدادی از دستگاه‌های اداری کشور (یا درصدی از بودجه) دولت از خود بپرسد آیا لازم است این کارها انجام شود یا این اداره به کار خود ادامه دهد؟

فصل بودجه فقط زمستان نیست

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

- اینکه دقت اجرای بودجه چقدر است و ارقام پیش‌بینی شده چقدر با اجرا فاصله دارد؟
- اینکه قواعد مالی پیش‌بینی شده در اسناد بالادستی (مانند قاعده بدهی که در این گزارش از آن یاد می‌شود) چگونه در فرآیند اجرای بودجه رعایت می‌شوند؟
- اینکه آیا بودجه توانسته است اهداف اقتصادی یا توسعه‌ای که براساس آن تهیه شده است را محقق کند؟
- اینکه عملیات حسابداری و نقدی بودجه به درستی انجام شده و یا تخلفی در آن بروز کرده است؟ و ...

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



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

- **بودجه‌ریزی میان‌مدت** یعنی اینکه دولت‌ها در تنظیم بودجه صرفاً به سال پیش‌رو نگاه نکنند و میان‌مدت سه تا چهار سال را در نظر بگیرند.
 - **قواعد مالی** یعنی نسبت‌ها یا مقادیر نسبی کمی خاصی در بودجه‌ها پیش‌بینی شده و از آن تخطی نشود.
 - **نگهبان مالی (شورای مالی)** یعنی نهاد مستقل مستقر در پارلمان و یا خارج از آن که عملکرد سیاستی و نه حسابداری بودجه را ارزیابی و پایش می‌کنند.
 - **و گزارش‌دهی مصارف** یعنی عملکردهای بودجه کشور، مخصوصاً در مورد طرح‌های مهم بودجه‌ای، جهت اطلاع و ارزیابی عموم و یا نمایندگان آنها منتشر شود.
- در ایران:
- بودجه کشور براساس الگوی بودجه‌ریزی میان‌مدت تصویب نمی‌شود.
 - قواعد مالی اگرچه بعضاً در بودجه‌ها گنجانده شده، اما به‌ندرت رعایت می‌شود.
 - گزارش‌دهی مصارف نیز، به‌ندرت به شکل متعارف آن در دنیا منتشر می‌شود.
- نگهبانان مالی کشور، دیوان محاسبات از دید حسابرسی بودجه و مرکز پژوهش‌های مجلس از دید سیاستی آن است^۲ که سالیانه می‌توانید گزارش‌های آنها را بر روی وب سایت این مراکز مشاهده کنید و از این طریق، در جریان تداوم سیکل بودجه‌ای در جریان اجرا و پس از آن باشید.

لنگش کن

ارقام بودجه می‌تواند بیانگر محدودیت‌های دولت در ارائه خدمات یا سیاست‌گذاری اقتصادی باشد. این اعداد که مثال‌های متعددی از آن را در این گزارش ملاحظه کردید نشان می‌دهد که دست دولت برای خدمات‌دهی براساس ساختار فعلی اداری، برخلاف آنچه که ممکن است در برخی موارد تصور شود، تا چقدر بسته است. برآوردهای ما در مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد حدود ۹۵ درصد هزینه‌کرد منابع

1. Fiscal Myopia

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

عمومی، اصطلاحاً **بودجه اجباری یا نزدیک به اجباری** است (شامل حقوق و دستمزد و بازنشستگان و یارانه گندم و شیر و ...) و امکان تغییر در آن غیرممکن یا دشوار است و صرفاً ۵ درصد بودجه فضای ابتکار عمل دولت است. درآمدهای نفتی هم که طی سال‌های گذشته به دلیل کاهش فروش یا قیمت نفت، افت کرده و بعید هم هست به زودی شاهد رونق نفتی باشیم، همچنین، فضای مالی دولت هم به شدت محدود شده و کفگیر تأمین منابع از بابت استقراض هم به ته دیگ خورده است.

از این حقایق علاوه بر این نتیجه کلی که صرف نگاه از بیرون و انتظار یا توصیه به لنگ کردن مشکلات با وضعیت فعلی بودجه نمی‌تواند مفید یا منصفانه باشد، می‌توان موارد زیر را احصا کرد:

اولین نتیجه‌ای که از این ارقام می‌شود گرفت محدودیت شدید بودجه‌ای و عدم امکان سیاستگذاری جدید در بودجه است. دانستن همین نکته می‌تواند از جنبه‌های مختلف مفید باشد. چه در درک محدودیت‌های دولت و مجلس و تعدیل انتظارات و چه در شناسایی وعده‌های شدنی از نشدنی، مخصوصاً وعده‌هایی که می‌تواند در شرایط سخت، وضعیت اقتصاد و بودجه را از وضعیت فعلی نیز بدتر کند.

دومین نتیجه می‌تواند آگاهی به ضرورت مشارکت مردم در اقتصاد و اجماع گروه‌های مختلف سیاسی اداره‌کننده کشور باشد. سؤال این است که آیا مثلاً می‌توان با صرف هزار تومان در بخش محیط زیست، دو هزار تومان در بخش انرژی، سه هزار تومان در بخش مسکن و ... شرایط محیط زیستی و رفاهی مناسبی برای کشور ایجاد کرد؟ مسلماً پاسخ منفی است. راهکار در مردمی‌سازی اقتصاد و ورود نهادهای مدنی و مردم (بخش خصوصی) در امر توسعه کشور است و راه‌حل، بهبود شرایط محیط کسب‌وکار و افزایش رقابت‌پذیری اقتصاد.

سومین نتیجه که شاید مهمترین این نتایج باشد، ضرورت اصلاح در شیوه‌های حکمرانی کشور است. محوریت این اصلاحات باید معطوف به افزایش بهره‌وری و کاستن از هزینه‌های غیرضروری باشد، یعنی اینکه با هر هزار تومان پولی که الان مثلاً در حوزه بهداشت، اقتصاد، صنعت و ... صرف می‌شود، بتوان کار و خروجی بیشتری به دست آورد. این امر الزاماً به معنای کم کردن وظایف ذاتی دولت مانند بهداشت و درمان یا آموزش نیست، بلکه صحبت در این است که با همین داده‌های فعلی، ستانده بیشتری ایجاد شود. با توجه به محدودیت مالی دولت، می‌توان گفت که دوره رشد متکی به منابع مالی دولت پایان یافته و دوره رشد متکی به اصلاح ساختار اداری و مالی و بهبود بهره‌وری آغاز شده است. برای مثال:

- بخش‌هایی از اقتصاد را در معرض رقابت بیشتری قرار دهیم،
- سیستم حمل‌ونقل را بهینه کنیم،

۱. یارانه نقدی، جزو جداول سرجمع بودجه نیست.





- قیمتگذاری حامل‌های انرژی را منطقی‌تر کنیم،^۱
- فرآیند صدور مجوز و شروع کسب‌وکار را تسهیل کنیم،
- در حوزه بهداشت و درمان، با مدیریت برخی هزینه‌های ناشی از القاء، این بودجه را صرف مقوله‌های مهم‌تری کنیم،
- مقررات بازارهای کالا و کار را روان‌تر کنیم و...^۲

کادر ۵. موارد برجسته شده اصلاح در گزارش دولت به مجلس

دولت همه ساله در گزارش خود به مجلس یا کمیسیون‌ها مواردی را به‌عنوان **اصلاح و نوآوری** معرفی می‌کند. این گونه موارد برجسته شده در بودجه سال آینده به شرح شکل ۵ هستند. در این موارد تأمل کنید که چه مقدار از آنها ساختاری تلقی می‌شوند. برای ارزیابی محتوای هر کدام از موارد به سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مراجعه کنید.

شکل ۵. اصلاحات در بودجه ۱۳۹۷ از نگاه دولت

این لایحه که مجموعه کامل آن به صورت الکترونیکی و ۷ جلد از پیوست‌های آن حسب ضرورت به صورت کاغذی تهیه شده است حاوی ویژگی‌هایی در اصلاحات و نوآوری به شرح زیر است:

- ۱- **اصلاح در روش و استفاده از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد** برای ۳۴۰ دستگاه و ردیف ملی (۳۴ درصد) و صددرصد دستگاه‌های استانی که چگونگی این اصلاح در یک مجلد پیوست منعکس شده است
- ۲- **افزایش سهم بودجه استان‌ها** در اعتبارات هزینه‌ای از ۴/۳ درصد به ۲۴/۳ درصد و در اعتبارات عمرانی به ۳۰ درصد و استانی شدن ۸۶۸ طرح تملک دارایی‌های سرمایه ملی
- ۳- **افزایش شفافیت و انضباط بودجه‌ای** با کاهش ردیف‌های متفرقه از ۳۳۷ به ۱۱۳ و حذف ۳۹ ردیف جدول شماره (۷) و حذف جدول ۱۷ و انتقال اعتبار آن به دستگاه‌های اصلی در جهت افزایش نظارت بر عملکرد
- ۴- **رعایت الویت‌های برنامه ششم** با افزایش ۱۲ هزار میلیارد تومان اعتبارات ویژه برای طرح‌های آبیاری، آب‌رسانی، روستاها، بهبود محیط زیست، مقابله با ریزگردها و سامان‌دهی پسماندها، توسعه گردشگری، حمل و نقل عمومی و ریلی، ساماندهی بافت‌های فرسوده و مناطق زلزله‌زده و توسعه سواحل مکران -
- ۵- **شروع برنامه کاهش فقر مطلق** با استفاده از ظرفیت قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با اختصاص ۷ هزار میلیارد تومان در سال نخست
- ۶- **اصلاح طرح تحول سلامت و تأمین مالی پایدار** برای استمرار و اجرای آن
- ۷- **اجرای برنامه اشتغال گسترده** (اشتغال فراگیر، اشتغال عشایری و روستایی و اشتغال حمایتی) با تجهیز بالغ بر ۷۳ هزار میلیارد تومان منابع مالی دولتی و تسهیلات نظام بانکی و صندوق توسعه ملی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تولیدی بخش خصوصی و صادرات غیرنفتی
- ۸- **استفاده اهرمی از منابع عمومی و تأمین بالغ بر ۱۳۸ هزار میلیارد تومان** برای اجرای طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای با مشارکت بخش خصوصی و همکاری نظام بانکی و صندوق توسعه ملی در مدل مالی P.P.P همچنین به‌منظور تکمیل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مقرر شده است تا تخصیص‌های فصلی بودجه دستگاه‌های اجرایی در جهت افزایش کارایی، متناسب با عملکرد و تحقق اهداف تعیین شده صورت گیرد.

با احترام مجدد
محمدباقر نوبخت

۱. نگاه کنید به بررسی ادبیات نظری سازوکار قیمتگذاری خودکار سوخت با تأکید بر هموارسازی تدریجی قیمت، شماره مسلسل ۱۴۷۸۹، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵

۲. برای مطالعه بحث تفصیلی‌تر در این مورد به گزارش شیوه‌های اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری، شماره مسلسل ۱۵۱۵۱، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵ مراجعه فرمایید.

شفافیت مالی

هر ساله در گزارش بودجه به زبان ساده، به جنبه‌هایی از شفافیت بودجه‌ای اشاره می‌کنیم. امسال نیز به بخش‌هایی از آن می‌پردازیم.

منظور از شفافیت بودجه به‌طور ساده یعنی:

– پوشش مناسب اطلاعات تولیدی + دسترسی کافی به اطلاعات تولید شده + کیفیت اطلاعات تولید شده

داده‌هایی از لحاظ مالی یا بودجه‌ای شفاف ارزیابی می‌شود که در دسترس + مرتبط + به‌روز + قابل اعتماد + قابل درک آسان باشد. داده‌ای که ناقص باشد و یا درک آن آسان نباشد، هرچند موجود باشد یا منتشر شود، شفاف محسوب نمی‌شود.

برای مثال، اگر داده‌های مالی بخش‌هایی از مدیریت عمومی کشور منتشر نشود، یا ناقص منتشر شود، یا به‌طور خیلی تجمعی و بدون ارقام جزئی تر منتشر شود یا طوری منتشر شود که فهم آن آسان نباشد، عملاً شفافیت بودجه را محدود می‌کند.

شفافیت بودجه در قالب کلی‌تر شفافیت مالی بررسی می‌شود. به این صورت که:

شفافیت مالی = شفافیت بودجه در مورد درآمدها، مخارج و جریان نقدی و تعهدی +

شفافیت در مورد موجودی دارایی‌ها، حجم انباشته تعهدات، ریسک‌ها و پیش‌بینی‌ها

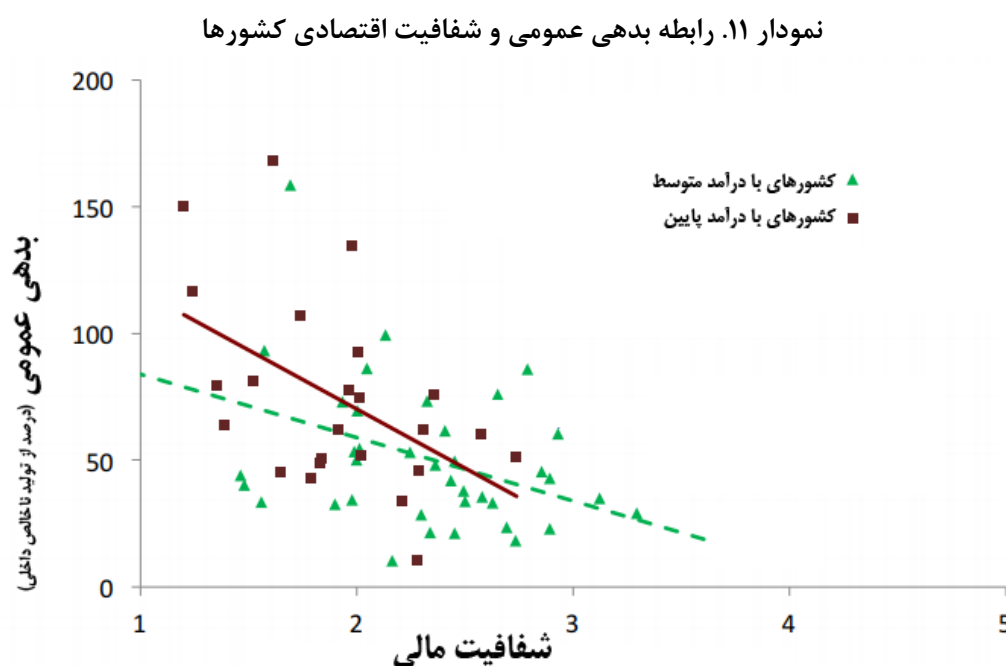
شفافیت بودجه‌ای در دو سطح داخلی (داخل دولت) و خارجی (خارج دولت) قابل ارزیابی است. جنبه داخلی آن یعنی اینکه فرآیند تولید داده و گزارش‌گیری به گونه‌ای باشد که اطلاعات جریان امور برای خود گردانندگان و سیاستگذاران دولت، مثلاً اعضای کابینه دولت شفاف باشد و جنبه خارجی آن یعنی برای نمایندگان، مردم و سازمان‌های ناظر مردمی هم شفاف باشد. طبیعتاً انتظار این نیست که تمام داده‌های خرد سطح داخل، برای لایه بیرونی شفاف باشد، اما حداقل شفافیت این است که اولاً خود گردانندگان امور مثلاً بدانند در شرکت‌های دولتی وضعیت به چه صورت است، میزان بدهی ایجاد شده چقدر است و... و داده‌های داخلی نیز تا سطح مناسب تجمعی قابل درک (نه داده خیلی ریز و نه داده تجمیع شده کلان)، بجز داده‌های مغایر با امنیت عمومی، برای سطح خارجی هم منتشر شود.

شفافیت مالی ضمن آنکه دولت و مجلس را پاسخگوتر می‌سازد، انتظارات از عملکرد دولت را تعدیل می‌کند، امکان اجماع عمومی در مورد اولویت‌های کشور را بیشتر فراهم می‌کند، فساد را کاهش می‌دهد و بخش خصوصی نیز می‌تواند با ریسک مالی کمتری از ناحیه دولت، برنامه‌های خود را تنظیم می‌کند.

برای مثال، در مورد تأثیر شفافیت بر کاهش انتظارات از عملکرد دولت (به‌طوری که مجبور به ایجاد کسری شدید و تأمین مالی آن از بدهی نشود) نمودار ۱۱ را ببینید. ملاحظه می‌کنید که هر چقدر



شفافیت مالی کشورها بیشتر باشد، سطح بدهی عمومی آنها (بدهی که دولت ایجاد می کند) کمتر است. البته این نمودار را می توان به معنای تأثیر شفافیت بر کاهش فساد در مخارج دولتی و در نتیجه کاهش کسری هم مرتبط داشت. در این نمودار ملاحظه می کنید، شدت رابطه بین شفافیت و کاهش بدهی در کشورهای کم درآمد بیشتر است. یعنی هر چقدر درآمد کشور کمتر باشد، شفافیت به معنای کاهش بیشتر بدهی عمومی است (به نظر شما چرا؟).



Source: WEO IMF.

شفافیت مالی در چهار محور، گزارش دهی مالی، پیش بینی و بودجه ریزی، تحلیل و مدیریت ریسک و مدیریت منابع طبیعی ارزیابی می شود. برای هر محور، چندین زیرمحور تعریف می شود. مثلاً برای محور گزارش دهی مالی، چهار زیرمحور شامل پوشش مؤسسات، زمانبندی، طبقه بندی ارقام و صحت آماری ارزیابی می شود. هر محور و زیرمحور در سه سطح پایه (ضروری)، مناسب (خوب) و کامل (عالی) ارزیابی می شود. اگر سطح پایه نیز رعایت نشود، حداقل مقتضیات شفافیت رعایت نشده است و یا در واقع نمره مردودی به این بخش تعلق می گیرد. براساس ارزیابی های مذکور، معمولاً نقشه شفافیت مالی تهیه می شود که در آن، هر سلول براساس ارزیابی انجام شده، سبز پررنگ (کامل)، سبز کم رنگ (خوب)، زرد (پایه) و قرمز (زیر حداقل) رنگ آمیزی می شود.

برای مثال در زیرمحور پوشش مؤسسات بودجه ذیل محور گزارش دهی مالی:

– اگر بودجه شامل تمام بخش های دولت مرکزی و صندوق های فرابودجه ای دولت باشد: شفافیت در سطح پایه یا حداقلی است؛

– اگر علاوه بر دولت مرکزی، فعالیت‌های دولت‌های محلی و شهرداری‌ها را هم پوشش دهد: شفافیت در سطح مناسب است؛

– اگر علاوه بر سطح پایه و مناسب، فعالیت‌های مالی کل بخش عمومی (نهادهای عمومی غیردولتی، بنیادها و...) را پوشش دهد: شفافیت کامل خواهد بود.

در بودجه ایران، فعالیت‌های دولت مرکزی، غیر از صندوق‌های فرابودجه‌ای، پوشش داده می‌شود و در این سطح باقی می‌ماند. ضمن آنکه فرآیند انتشار داده‌ها در مورد شرکت‌های دولتی نیز چندان جالب نیست. به این ترتیب، شاید رنگ زرد کم‌رنگ برای ارزیابی این بخش مناسب باشد. در حالی که اطلاع از سایر بخش‌های مالیه عمومی کشور از جمله شهرداری‌ها و نیز بخش عمومی غیردولتی نیز حق عمومی شهروندان و نمایندگان آنها در مجلس به شمار می‌رود و طبق اصول مدیریت مالیه عمومی باید در بودجه کل کشور درج شود. البته ناگفته نماند که روند شفاف‌سازی مالی در سایر بخش‌ها آغاز شده است. کار درست آن است که اطلاعات مالی سایر بخش‌ها در بودجه کل کشور، ولو جهت اطلاع، جمع شود.

در زیرمجموعه پیش‌بینی متغیرهای کلان ذیل محور پیش‌بینی و بودجه‌ریزی

– اگر بودجه شامل پیش‌بینی متغیرهای کلیدی کلان اقتصاد پشتیبان بودجه باشد: شفافیت پایه؛

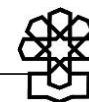
– اگر علاوه بر حالت پایه، شامل فروض در نظر گرفته شده برای پیش‌بینی این متغیرها باشد: سطح مناسب؛

– اگر علاوه بر سطح پایه و مناسب، پیش‌بینی ریز اجزای متغیرهای کلان باشد: سطح کامل.

در ایران، این سطح تا حدود پایه را تأمین کرده و مقداری از فروض نیز ارائه می‌شود و شاید سبز کم‌رنگ برای آن مناسب باشد.

برای تمرین، تلاش کنید در کادر ۶، نقشه شفافیت مالی برای مدیریت مالیه عمومی کشور را برای سایر سلول‌های این جدول تکمیل کنید. سرستون‌ها در این جدول، محورهای اصلی هستند که در هر ستون، محورهای اصلی با فونت برجسته و زیرمحورها ذیل آنها درج شده‌اند. فکر می‌کنید وقتی از دور به این نقشه نگاه می‌کنید، رنگ غالب آن سبز باشد، یا زرد یا قرمز؟ و از کجا باید شروع کرد؟





کادر ۶. نقشه شفافیت مالی بخش عمومی در ایران

مدیریت منابع طبیعی	تحلیل و مدیریت ریسک	پیش‌بینی و بودجه‌ریزی	گزارش‌دهی
نظام حقوقی و مالی	انتشار و تحلیل ریسک	جامعیت	پوشش
چارچوب حقوقی	ریسک‌های کلان	وحدت بودجه	پوشش مؤسسات
نظام مالی	ریسک‌های مالی خاص	پیش‌بینی‌های کلان	پوشش انباشته دارایی و تعهدات
تخصیص حقوق و جمع‌آوری درآمدها	پایداری مالی بلندمدت	چارچوب میان‌مدت بودجه‌ای	پوشش جریان‌ات نقدی و تعمدی
حقوق ذینفعان در فرآیند تهیه و تصویب			
انتشار داشته‌ها	مدیریت ریسک	پروژه‌های عمرانی	پوشش مخارج مالیاتی
	تضمین‌های ریسکی در بودجه		
ارزیابی و جمع‌آوری منابع	مدیریت دارایی‌ها و تعهدات	نظم	تعداد و زمانبندی
		قانونگذاری مالی	تعداد گزارش‌دهی در سال
حسابرسی و تأیید منابع	تضمین‌های عمومی	زمانبندی انتشار اسناد بودجه‌ای	زمانبندی انتشار گزارش حساب‌های سالیانه
گزارش‌دهی شرکتی	مشارکت‌های بخش عمومی و خصوصی	جهت‌گیری سیاستی	کیفیت
گزارش‌دهی پرداخت‌های داخلی		هدفگذاری سیاست مالی	طبقه‌بندی مناسب
گزارش‌دهی پرداخت‌های بین‌المللی	بخش بازارهای مالی	اطلاعات عملکرد	سازگاری داخلی
گزارش‌دهی اجتماعی و محیط زیستی	مدیریت منابع طبیعی	مشارکت عمومی	ویرایش‌های تاریخی
مدیریت درآمدهای از منبع طبیعی	ریسک‌های محیط زیستی	اعتبار	صحت
بودجه‌ریزی درآمد حاصل از منابع طبیعی		ارزیابی مستقل از دولت	صحت آماری
عملیات صندوق درآمدهای منبع طبیعی و نظارت بر آن	هماهنگی مالی	بودجه مکمل	حسابرسی بیرونی
	دولت‌های محلی (شهرداری‌ها)		
استراتژی سرمایه‌گذاری منبع طبیعی	شرکت‌های دولتی و عمومی	سازگاری پیش‌بینی‌ها	قابلیت مقایسه داده‌های مالی



پیوست

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

فراتر از ظاهر بودجه (بودجه و شرایط اقتصاد)

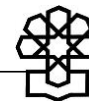
با نزدیک شدن بیش از حد به یک منظره ممکن است، تصویر کلی آن را از دست بدهید. در مورد بودجه هم همین وضعیت برقرار است. به این معنی که اگر زیاده از حد غرق جزئیات شویم، ممکن است نتوانیم شرایط کلی را رصد کنیم. بنابراین بهتر است اندکی هم از ریزجداول بودجه فاصله بگیریم و **بودجه را در قالب شرایط عمومی مالیه دولت و اقتصاد ببینیم**. برای اینکه ارتباط بودجه سال ۱۳۹۷ را به‌طور ملموس و با عدد و رقم با وضعیت اقتصاد بدانیم، بهتر است ابتدا با چند اصطلاح ساده آشنا شویم:

اولین اصطلاح مهم، **تراز اولیه** (اصلی) بودجه است. این تراز یعنی مجموع کلیه منابع بودجه (شامل درآمدها و نفت و استقراض) منهای کلیه مصارف بودجه (شامل جاری و عمرانی و پرداخت بدهی‌های قبلی) بجز مبالغ پرداختی بابت سود وام‌های دریافتی. تراز اولیه در کنار یک تعریف دیگر با عنوان تراز کلی بودجه ارزیابی می‌شود. **تراز کلی** بودجه عبارت است از کل منابع بودجه منهای کل مخارج شامل پرداخت‌های بهره وام‌ها و بدهی‌ها مثل اوراق استقراضی. معمولاً در شرایطی که حجم استقراض دولت برای بودجه زیاد نباشد و در نتیجه میزان پرداخت‌های بهره‌ای آن در سال‌های بعد کمتر باشد، تراز اولیه و تراز کلی بودجه تفاوت خاصی ندارند.

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

1. Overheating
2. Cooling





و شکاف تولید هم حداقل می‌شود.

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

حالا اگر بتوانیم به روشی، اثر رونق‌ها و رکودهای اقتصادی را از منابع و مخارج بودجه حذف کنیم و عینکی داشته باشیم که از پشت آن بتوانیم منابع و مصارف بودجه را بدون اثر رونق و رکود مشاهده کنیم (و مثلاً بدانیم در شرایط رونق، دولتی که منابع در دسترسش زیاد شده، برای جلوگیری از داغ شدن بیش از حد اقتصاد و تورم، مخارج بودجه‌ای خود را فارغ از اثر رونق بر منابعش چه تغییری داده و یا در شرایط رکود که مالیات‌ها و سایر منابع درآمدی کمتر می‌شود، دولت برای خروج اقتصاد از رکود چه سیاستی، فارغ از اثر کاهنده رکود حاکم بر درآمدهای آن درپیش گرفته)، بهتر می‌توانیم در مورد سیاست و برنامه مالی و بودجه‌ای مستقل دولت برای اقتصاد نظر دهیم. این عینک، **تراز اولیه ساختاری** نام دارد. تراز اولیه ساختاری یعنی حاصل تفریق منابع دولت از مخارج غیربهره‌ای آن بدون در نظر گرفتن اثر رونق و رکود اقتصاد.^۱ حالا اگر تراز اولیه ساختاری منفی باشد (مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن اثر رکود یا رونق فعلی، بیشتر از منابع آن بدون اثر رکود یا رونق باشد) به چه معناست؟ به این معناست که دولت در شرایط فعلی، فراتر از شرایط بلندمدت بودجه‌ای خود در حال خرج کردن در بودجه است. در چنین وضعیتی اصطلاحاً می‌گویند، **موضع مالی مثبت** است. بالعکس، اگر تراز اولیه ساختاری مثبت باشد (مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن اثر رکود و رونق، کمتر از منابع بودجه بدون در نظر گرفتن رکود یا رونق فعلی باشد) دولت در این شرایط، پایین‌تر از شرایط بلندمدت بودجه‌ای خرج می‌کند. اصطلاحاً در این حالت می‌گویند، **موضع مالی منفی** است. یک مفهوم دیگر هم بگوییم و برویم سراغ بودجه کشور در ۱۳۹۷! تفاوت موضع مالی دولت در سال جاری نسبت به سال گذشته (یا در بودجه سال آینده نسبت به بودجه امسال) را **تحرك مالی**^۲ می‌گویند. برای مثال، اگر موضع مالی امسال، مثبت ۱ درصد و تصمیم دولت برای موضع مالی بودجه سال بعد مثبت ۲، در نتیجه تحرك مالی سال بعد نسبت به امسال ۱ واحد بیشتر است. در چنین حالتی تحرك مالی، مثبت است. (تحرك مالی عبارت است از حاصل تفریق موضع مالی سال جاری از سال قبل و یا سال آینده از امسال). **تحرك مالی مثبت**

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

2. Fiscal Stance
3. Fiscal Impulse

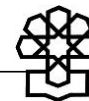
به آن مفهوم است که دولت پای خود را روی پدال گاز اقتصاد گذاشته و می‌خواهد آن را به سمت رونق یا رونق بیشتر حرکت دهد. برای مثال دیگر، اگر موضع مالی امسال ۱ باشد و سال گذشته، موضع مالی ۳ بوده باشد، تحرک مالی امسال منفی ۲ است. این یعنی دولت امسال پا را از روی پدال گاز برداشته و روی ترمز گذاشته تا موتور اقتصاد کمی خنک‌تر شود تا احیاناً از تورم کاسته شود.

حالا که با این مفاهیم آشنا شدیم،^۱ بهتر است ببینیم وضعیت این شاخص‌ها در بودجه ایران در سال‌های گذشته، همچنین با توجه به پیش‌بینی عملکرد لایحه بودجه سال ۱۳۹۷^۲ و نیز براساس پیش‌بینی میان‌مدت شرایط اقتصاد ایران در آینده چگونه است. ما پیش‌بینی عملکرد بودجه را ملاک قرار می‌دهیم و با شاخص‌های موسوم به **رویی**^۳ یا **مشاهده‌شونده بودجه** شروع می‌کنیم. نمودار ۱۲ را ببینید.^۴

۱. اگر می‌خواهید در مورد این مفاهیم و مفاهیم هیجان‌انگیز مشابه و جزئی‌تر دیگر یا نحوه محاسبه آنها بیشتر بدانید به سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مراجعه کنید و یا عبارات زیر را گوگل کنید: Primary Balance, Overall Balance, Structurally Adjusted Non-Oil Primary Balance, Cyclically Adjusted Non-Oil Primary Balance و ...
 ۲. به دلیل فاصله زیاد عملکرد واقعی بودجه از ارقام لایحه و قانون، مانند سال‌های گذشته، در پیش‌بینی‌ها و محاسبات، پیش‌بینی عملکرد بودجه را در نظر می‌گیریم. برای جزئیات پیش‌بینی عملکرد منابع و مصارف به گزارش‌های منابع و مصارف بودجه مرکز پژوهش‌ها مراجعه کنید.

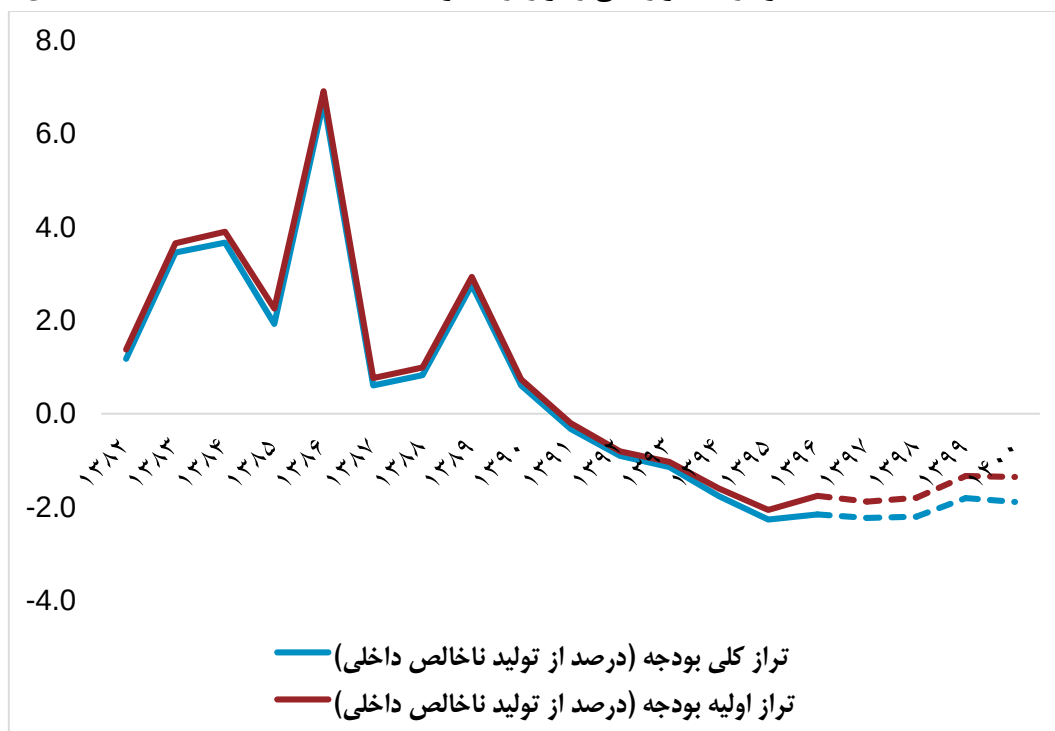
3. Headline

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



(درصد از تولید ناخالص داخلی)

نمودار ۱۲. تراز کلی و تراز اولیه بودجه



مأخذ: محاسبات تحقیق.

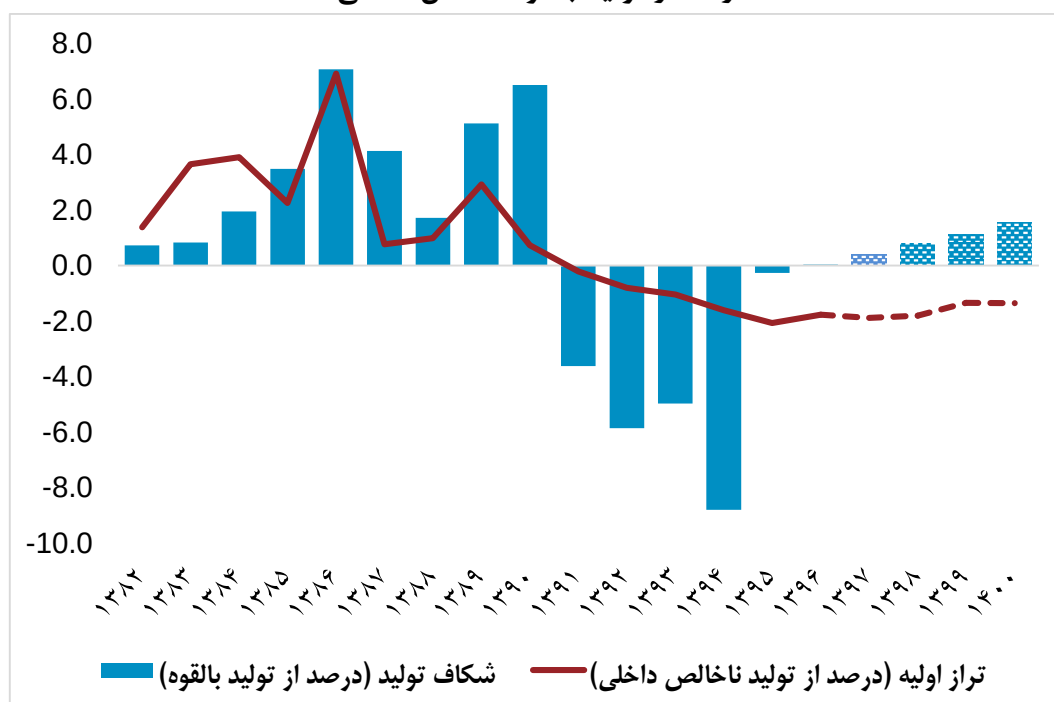
نمودار ۱۱ نشان می‌دهد که از سال ۱۳۹۱، ترازهای کلی و اولیه بودجه کشور منفی شده است. همچنین، از سال ۱۳۹۴ و با افزایش مخارج بهره‌ای دولت، به دلیل تأمین مالی کسری بودجه از طریق فروش اوراق قرضه و امثالهم، تراز اولیه در حال تمایز و فاصله گرفتن از تراز کلی بودجه است. پیش‌بینی ما این است که در میان مدت چهار ساله، این واگرایی و فشار مالی بهره‌ای بر مخارج دولت، بیشتر خواهد شد. به نمودار فوق کمی بیشتر دقت کنید تا رازهای بیشتری را برای شما آشکار کند!

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

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



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



مأخذ: محاسبات تحقیق.

در نمودار ۱۳، به نوسانات شکاف تولید دقت کنید. ملاحظه می‌کنیم طی سال‌های اخیر، شکاف تولید از سال ۱۳۹۱ منفی شده و اقتصاد در حال خنک شدن بوده است. این خنک شدن یا به عبارتی دوره رکود تا سال ۱۳۹۴ ادامه پیدا کرده است. در سال ۱۳۹۵ شکاف تولید تقریباً به نزدیکی صفر رسیده و در سال ۱۳۹۶ اندکی بالای صفر قرار داشته است. به عبارتی، اقتصاد در این دو سال، ظرفیت تولید بلندمدت خود را بازیابی کرده است. پیش‌بینی می‌شود در صورت ادامه وضعیت فعلی، روند گرم شدن تا سال ۱۴۰۰ ادامه داشته باشد. تلاش کنید با بازگشت دوباره به نمودار فوق، ارتباط بودجه با وضعیت اقتصاد در این سال‌ها را ارزیابی کنید. چند ثانیه تأمل کنید و سپس مطالعه ادامه متن را از سر بگیرید. خودتان را خسته نکنید. این نمودار در ارتباط با تصمیمات دولت در بودجه و ربط آن به شرایط اقتصاد چیز زیادی به ما نمی‌گوید، زیرا اگر چه وضعیت اقتصاد را با استفاده از شکاف تولید، نسبت به شرایط بلندمدت سنجیده ایم، اما نوسانات بودجه و مقادیر تراز اولیه، تحت تأثیر رونق و رکود است، به طوری که شرایط رکودی و رونق همانند یک نويز سنگین اجازه مشاهده تصمیمات اقتصادی دولت از طریق بودجه را نمی‌دهد. برای اینکار همان گونه که قبلاً اشاره شد باید از شاخص‌های تیر بودجه‌ای کمی عمیق‌تر برویم و شاخص‌های بودجه‌ای ساختاری را هم ببینیم. اما قبل از اینکه به نمودار ۴ نگاه کنید، تلاش کنید تحولات اقتصادی سال‌های رونق نفتی را هم ملاحظه کنید و تلاش کنید به یاد آورید که داغی اقتصاد براساس شکاف تولید مثبت در سال ۱۳۸۶ اقتصاد، به چه معنی



بوده است (اشاره کمکی: اقتصاد در حال رونق، سال بعد به تورم بالای ۲۵ می‌رسد!). اکنون نوبت به مشاهده همزمان شرایط واقعی اقتصاد نسبت به ظرفیت بلندمدت و شرایط اقتصادی بودجه و تحرک دولت در بودجه می‌رسد. نمودار ۱۴ را ببینید.

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



این نمودار، برخلاف ظاهر غلطانداز خود، بسیار آسان است. شکاف تولید را که در نمودار قبلی ملاحظه کردیم و چیز جدیدی نسبت به آن ندارد (سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ شکاف تولید صفر می‌شود و اقتصاد در مسیر گرم شدن است)، پس برای شروع از تراز اولیه ساختاری شروع می‌کنیم. تراز اولیه ساختاری نشان می‌دهد که تراز اولیه بودجه‌ای دولت به نسبت شرایط بلندمدت بودجه‌ای خود، از سال ۱۳۹۰ تقریباً حول نقطه تراز صفر نوسان کرده است (اندکی بالاتر یا پایین‌تر از این تراز). این تراز در سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ عملاً صفر بوده است. به عبارتی دیگر، دولت این سال‌ها را علیرغم فشار رکودی و شکاف منفی تولید، میلیتمتری رد کرده است! اما از سال ۱۳۹۵، کسری تراز اولیه سقوط می‌کند و بدتر می‌شود. این درحالی است که در این سال، اقتصاد در حال بهبود بوده است. چرا؟ پاسخ را در نوسانات موضع مالی و تحرک مالی ببینید. ملاحظه می‌شود موضع مالی دولت در سال ۱۳۹۵ به ناگاه مثبت می‌شود و به دو درصد تولید ناخالص داخلی بالقوه می‌رسد. به عبارت دیگر، دولت در این سال پا را روی گاز بودجه می‌گذارد تا بتواند اقتصاد در حال گرم شدن که اینک به ظرفیت بلندمدت خود رسیده را بیشتر تحریک کند. موضع بودجه‌ای مثبت در این سال، نسبت به موضع سال قبلی ۲ درصد بیشتر بوده و به عبارتی، تحرک مالی دولت هم مثبت بوده است. پیش‌بینی می‌شود در صورت ادامه روند فعلی، دولت موضع مثبت خود در بودجه را همچنان تقریباً در سال ۱۳۹۶ حفظ کرده و انتظار می‌رود در بودجه

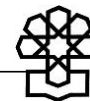
سال آینده (باتوجه به پیش‌بینی عملکرد لایحه بودجه ۱۳۹۷) و سال‌های بعد از آن نیز با نوسان اندک رو به پایین حفظ کند. به عبارت دیگر، پای دولت همچنان در سال ۱۳۹۷ و سال‌های بعد از آن هم در صورت ادامه شرایط فعلی روی گاز است. اما بعید است با شرایط فعلی، تحرک مالی خاصی وجود داشته باشد (یعنی موضع مالی مثبت نسبت به موضع سال قبل افزایش پیدا کند). برای راحتی می‌توانید تصور کنید موتور ماشین گرم شده، پا روی پدال گاز است و در سال ۱۳۹۷ هم خواهد بود، اما نمی‌توانید آن را تا انتها فشار دهید، زیرا ممکن است اقتصاد بیش از اندازه داغ شود (ملاحظات تورمی). ضمن آنکه منابع و بنزین لازم هم باید وجود داشته باشد تا هم بتوانید بنزین بسوزانید و هم چپ نکنید. ملاحظات اخیر تحت عنوان «فضای مالی» و «پایداری مالی» در بخش‌های دیگر این گزارش بحث می‌شوند.

فضای مالی و پایداری مالی

دولت در لایحه بودجه سال آینده پیش‌بینی کرده که بیش از ۴۳ هزار میلیارد تومان از محل فروش اوراق قرضه و امثالهم، تأمین مالی (قرض) کند و در مقابل حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان نیز بابت تسویه اصل و سود وام‌هایی که در سال‌های قبل انجام داده یا اوراقی که در سال‌های قبل فروخته و و امسال سررسید می‌شوند، پرداخت کند. این رقم یعنی چه؟ و در ارتباط با شرایط اقتصاد و بودجه چه معنی دارد؟ برای این منظور، ابتدا کمی مقدمات مربوطه را توضیح می‌دهیم و سپس از ظاهر عدد مذکور فاصله گرفته و معنای استقراض بودجه‌ای مذکور را در زمینه بزرگ‌تری مشاهده می‌کنیم.

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

در برنامه‌ریزی برای امور مالی زندگی روزمره **دستمان چقدر باز است** یا به عبارت دیگر چقدر فضای مالی داریم؟ اگر درآمدهایمان را با حداکثر امکان تأمین مالی از طریق قرض - تا جایی که بتوانیم با استفاده از درآمدهای آتی آنها را پس بدهیم - جمع کنیم و سپس از مخارج فعلی کم کنیم، محدوده باز بودن



دست به دست می‌آید که می‌توانیم روی آن برنامه‌ریزی کنیم تا بتوانیم از طریق استقراض، مخارجمان را هم زیاد کنیم. در بودجه دولت هم همین وضعیت برقرار است و البته شاخصی دقیق برای آن تعریف شده است که به آن «فضای مالی» می‌گویند. فضای مالی طبق تعریف عبارت است از فاصله تأمین مالی فعلی از طریق بدهی تا سقف تأمین مالی از طریق بدهی به‌طوری که در تسویه آنها به مشکل نخورد (یا به عبارتی دولت چقدر برای تأمین مالی از طریق استقراض دستش باز است). این فاصله را معمولاً به نسبت تولید ناخالص داخلی کشورها می‌سنجد که قابل تفسیر بهتر و البته قابل مقایسه هم باشد (تعریف ساده شده تولید ناخالص داخلی یعنی مجموع کالا و خدمات تولید شده در کشور، بدون در نظر گرفتن کالاها و خدمات واسطه‌ای استفاده شده برای تولید آنها، طی یک سال).

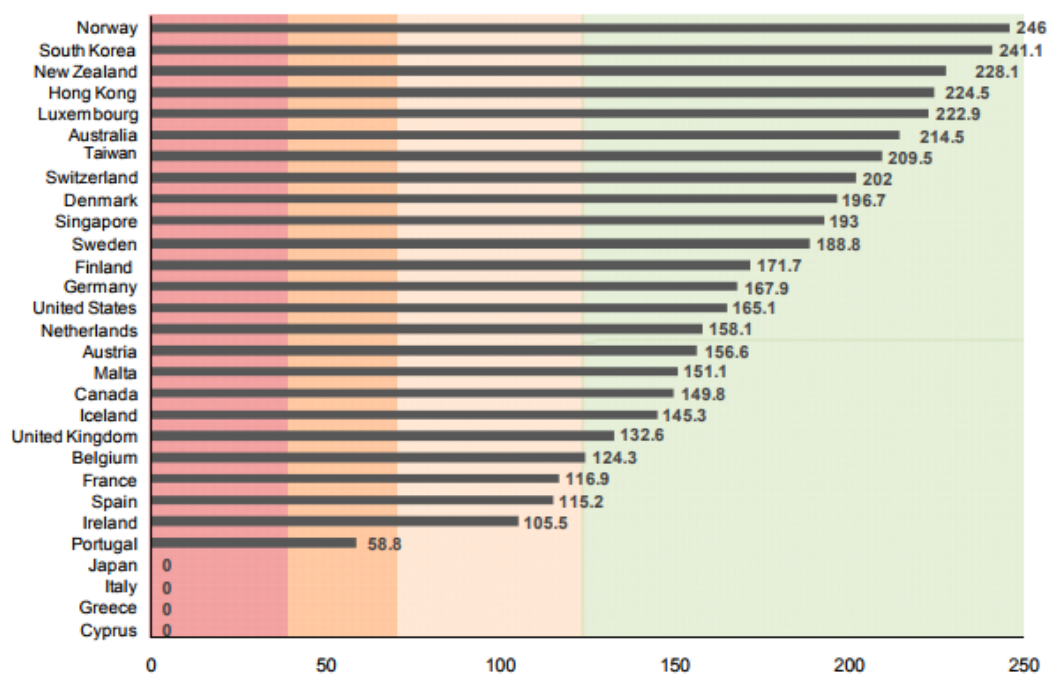
برای تعیین سقف خطرناک یا همان آستانه بدهی روش‌های مختلفی وجود دارد. مثلاً اینکه آمار و ارقام نشان می‌دهد، بیش از نیمی از موارد بحران بودجه‌ای کشورها دقیقاً زمانی اتفاق افتاده که نسبت بدهی آنها به تولید ناخالص داخلی شان به حوالی ۴۰ درصد رسیده و یا دوسوم بحران‌ها زمانی بوده که این نسبت حوالی ۶۰ درصد بوده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

حالا که با مفاهیم مقدماتی این موضوع آشنا شدیم، ببینیم فضای مالی در بودجه سال ۱۳۹۷ و در سال‌های گذشته و پیش رو چگونه است. قبل از آن نگاهی به فضای مالی برخی کشورها بیاندازیم (نمودار ۱۵). برای فهم این نمودار نیازی به دقت در اعداد و ارقام نیست. اندازه نمودار میله‌ای افقی جلوی اسم هر کشور، میزان فضای مالی آن را نشان می‌دهد و طیف‌های رنگی سبز تا قرمز هم وضعیت فعلی کشورها از بابت نزدیکی به بحران بدهی است.

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

نمودار ۱۵. فضای مالی در بودجه کشورهای مختلف (درصد از تولید ناخالص داخلی)

Fiscal Space: Distance to Debt Limit
(percentage points)



مأخذ: مودی، IMF، ۲۰۱۷.

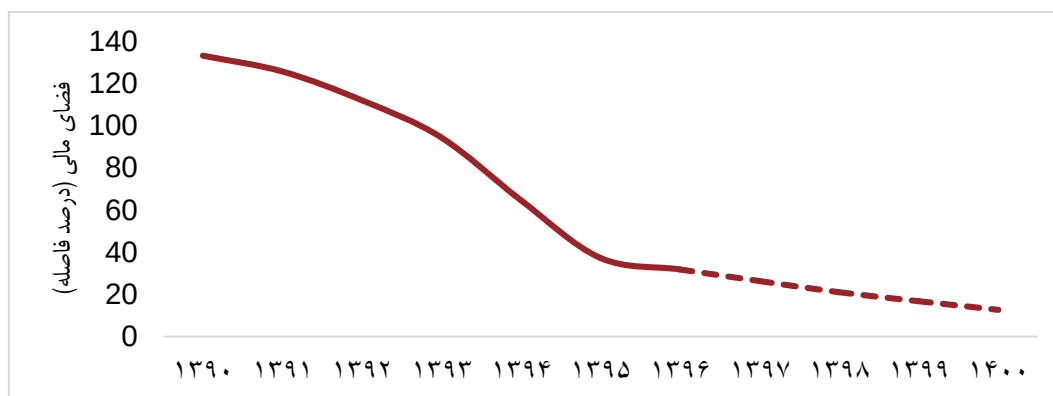
در این نمودار می‌بینیم که برای مثال، فضای مالی در یونان، ژاپن و قبرس صفر است و عملاً به ته دیگ تأمین مالی بودجه‌ای از طریق بدهی رسیده‌اند و احتمال بروز تلاطم شدید در آنها وجود دارد. البته ژاپن به دلیل آنکه بیشتر بدهی آن نه از خارج، که از داخل کشور تأمین شده، وضع بهتری دارد. بالعکس، فضای مالی در نروژ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

در نمودار ۱۶، فضای مالی در بودجه سال‌های اخیر، بودجه سال ۱۳۹۷ و پیش‌بینی میان‌مدت در صورت ادامه شرایط فعلی را ملاحظه می‌کنیم.



نمودار ۱۶. فضای مالی

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



مأخذ: محاسبات تحقیق.

در نمودار فوق مشاهده می‌شود که به دنبال تحولات اقتصادی سال‌های گذشته و منفی شدن ترازهای بودجه و تشدید تأمین مالی از محل بدهی، از فضای مالی بودجه کاسته شده است، به طوری که در سال ۱۳۹۲ به اندازه بیش از ۱۲۵ درصد بدهی ایجاد شده در بودجه، همچنان توان ایجاد بدهی در آن سال برای گسترش مخارج وجود داشته است، این فضا در سال ۱۳۹۳ به زیر دو برابر، در سال ۱۳۹۵ به حدود ۴۰ درصد و در سال ۱۳۹۷ به زیر ۳۰ درصد بدهی ایجاد شده رسیده است. پیش‌بینی می‌شود با توجه به برآورد ما از تحولات اقتصاد کلان و بودجه در سال‌های آینده، فضای مالی در حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد تثبیت شود، این یعنی اینکه دولت اگر کمی بیشتر از آنچه می‌تواند استقراض کند این کار را انجام دهد به مرز تلاطم مالی خواهد رسید.

به عبارت دیگر محاسبات ما نشان می‌دهد، در پایان سال ۱۳۹۶، اگر دولت در حد اوراقی که در بودجه پیش‌بینی شده است اوراق بفروشد، بدهی عمومی احتمالاً در حدود ۵۲ تا ۵۳ درصد تولید ناخالص داخلی خواهد بود و به تدریج در صورت ادامه وضعیت فعلی و وارد نشدن شوک خاص به اقتصاد، طی سال‌های آینده افزایش خواهد یافت به طوری که در سال ۱۴۰۰ به بالای ۶۰ درصد خواهد رسید. محاسبات ما نشان می‌دهد، اگر دولت بخواهد در میان‌مدت و در افق سال ۱۴۰۰، شاخص بدهی عمومی همچنان معادل سال ۱۳۹۶ باشد و افزایش پیدا نکند، با فرض سایر شرایط ثابت، باید تراز خود را در حد ۰/۷ درصد نسبت به تولید ناخالص مثبت نگه دارد^۱ که البته با توجه به وضعیت فعلی (که بیش از منفی ۱/۵ درصد تولید ناخالص داخلی است)، هم برای دولت و هم برای اقتصاد و مردم کار سختی خواهد بود.^۲ زیرا دولت باید بتواند مخارج خود را کاهش دهد که با توجه به چسبندگی دستمزدها و عدم امکان تعدیل کارمندان و سایر مخارج ضروری که بخش عمده بودجه را تشکیل می‌دهند کار سختی است و اقتصاد و مردم هم بیشتر

۱. اصطلاحاً تراز اولیه متعادل‌کننده بودجه (Debt Stabilizing Primary Balance)

۲. برای جزئیات بیشتر در مورد پایداری بدهی عمومی و برآورد سناریوهای مختلف، به سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مراجعه فرمایید.

تولید کنند و مالیات بدهند که در نهایت تراز بودجه مثبت شده و نیاز به ایجاد بدهی در بودجه نباشد. البته این امر شدنی است، اما نیاز به مدیریت خوب، اجماع و همت قابل توجه دارد. یادآوری اینکه، برنامه ششم توسعه در این باره می‌گوید، دولت موظف است شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی را در طول برنامه ششم در سطح حداکثر ۴۰ درصد حفظ کند. با وضعیت فعلی، این امر دور از دسترس است.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.
۳. قاسمی، محمد. چارچوب مفهومی بودجه و بودجه‌ریزی، دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۴. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۵.
5. Murray Petrie and Jon Shields, "Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?" OECD Journal on Budgeting, Volume 2010/2, pp. 1-13, available at: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Producing-a-Citizens-Guide-to-the-Budget.pdf>
6. IBP, 2012, The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets, Washington: International Budget Partnership, available at: www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf
7. Citizen's Guide to the Federal Budget, DIANE Publishing, 1995 (Available on Google Books: https://books.google.com/books?id=3lIVbGND_7MC&printsec=frontcover#v=onepage&q)
8. United States. Office of Management and Budget. Citizen's Guide to the Federal Budget. 1996-2002. <https://fraser.stlouisfed.org/title/?id=424> , accessed on December 8, 2014.
9. A People's Guide to The Federal Budget, National Priorities Project, https://www.nationalpriorities.org/media/uploads/peoples_budget/npppeoplesguideoct2011.pdf , accessed on 2 December, 2014.
10. Your Role as a Taxpayer, Citizen's Guide to the Federal Budget, http://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/whys/thm01/les01/ac3_thm01_les01.jsp , accessed on 9 December, 2014.





شماره مسلسل: ۱۵۶۲۸	شناسنامه گزارش
شماره چاپ: ۷۶۰ شماره ثبت: ۳۴۸	دوره دهم - سال دوم تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱
عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه) تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار همکاران: عاطفه جلالی موسوی، میثم پیله‌فروش، ناصر یارمحمدیان ناظران علمی: محمد قاسمی، سیدمحمدهادی سبحانیان متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات ویراستار تخصصی: — ویراستار ادبی: — واژه‌های کلیدی: ۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ ۲. بودجه برای مردم ۳. بودجه برای شهروندان ۴. بودجه به زبان ساده تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۲	