

تشریح و تحلیل لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۴۴۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	تشریح و تحلیل لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور
کد شناسه	۱۴۰۳-۹-۱۰۴۹۱
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	یونس تیموری
مشاور علمی	دکتر غلامرضا گرایی نژاد
ناظر علمی	محمدجواد محسنی‌نیا
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	پاییز ۱۴۰۳
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند شرقی) - پلاک ۱۶ شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.cdrf.ir/	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	أ
مقدمه.....	۱
۱-تحلیلی از روندهای گذشته در دوره زمانی پنج ساله.....	۳
۱-۱- تشریح کلیات لایحه ۱۴۰۴.....	۳
۱-۱-۱- منابع و مصارف فرابودجه‌ای.....	۵
۱-۱-۲- منابع و مصارف بودجه متعارف.....	۷
۲-۱- تغییرات ارقام لایحه ۱۴۰۴ نسبت به بودجه مصوب سال ۱۴۰۳.....	۹
۳-۱- تحلیل روندهای گذشته ارقام بودجه.....	۱۵
۱-۳-۱- درآمدهای عمومی.....	۲۰
۲-۳-۱- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای.....	۲۴
۳-۳-۱- واگذاری دارایی‌های مالی.....	۲۷
۲- بررسی و تحلیل سیاست‌های اتخاذ شده.....	۳۱
۱-۲- کاهش ناترازی بانکی و کنترل تورم.....	۳۱
۲-۲- تقویت سرمایه‌گذاری دولت و رشد اقتصادی.....	۳۴
۳-۲- ایجاد ثبات در بازار ارز و اصلاح ناترازی تجاری.....	۳۵
۴-۲- بهبود نابرابری توزیع درآمد.....	۳۷
۳- جمع‌بندی و توصیه‌ها.....	۴۰
منابع.....	۴۲

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱: وضعیت کلان بودجه و فرابودجه لایحه ۱۴۰۴	۴
جدول ۲: سقف منابع و مصارف بودجه‌ای با احتساب فرابودجه‌ای ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴	۹
جدول ۳: سقف منابع و مصارف بودجه‌ای بدون احتساب فرابودجه‌ای ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴	۱۱
جدول ۴: سقف منابع و مصارف فرابودجه‌ای ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴	۱۴
جدول ۵: روند پنج ساله مصوب و عملکرد منابع بودجه	۱۶
جدول ۶: روند پنج ساله اقلام مصوب درآمدهای عمومی بودجه	۲۰
جدول ۷: روند پنج ساله اقلام مصوب منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۲۴
جدول ۸: روند پنج ساله اقلام مصوب منابع واگذاری دارایی مالی	۲۷
جدول ۹: سقف منابع لایحه بودجه ۱۴۰۴	۲۹

فهرست نمودارها

عنوان	صفحه
نمودار ۱: سهم اجزای منابع عمومی دولت در بودجه‌های سالانه	۱۷.....
نمودار ۲: سهم اجزای منابع عمومی دولت در بودجه مصوب ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴	۱۹.....
نمودار ۳: رشد اقلام درآمدهای عمومی در بودجه‌های سالانه؛ ۱۴۰۰-۱۴۰۴	۲۱.....
نمودار ۴: رشد اقلام واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه؛ ۱۴۰۰-۱۴۰۴	۲۵.....
نمودار ۵: رشد اقلام واگذاری دارایی‌های مالی در بودجه‌های سالانه؛ ۱۴۰۰-۱۴۰۴	۲۸.....

خلاصه مدیریتی

این گزارش به تشریح و تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، تغییرات جداول کلان، کلیات و سیاست‌های حاکم بر آن در احکام تبصره‌ها پرداخته است. با توجه به اینکه سازمان برنامه و بودجه اقدام به یکپارچه‌سازی ارقام فرابودجه و بودجه متعارف در لایحه سال ۱۴۰۴ کرده است، به منظور قابلیت مقایسه این ارقام با سال‌های گذشته، در گزارش حاضر سعی شده است ارقام مذکور از یکدیگر جدا شده و تحولات آن برای حالت‌های مختلف کل ارقام بودجه، فرابودجه و بودجه متعارف تحلیل گردد.

کل منابع عمومی دولت در لایحه از ۲,۵۶۲ همت در سال ۱۴۰۳ به ۳,۵۲۰ همت افزایش یافته که به معنی رشد ۳۷ درصدی است. با احتساب درآمدهای اختصاصی، منابع بودجه عمومی متعارف نیز از ۲,۸۳۷ همت به ۳,۹۴۰ همت رسیده و حدود ۴۰ درصد رشد کرده که در مقایسه با رشد ۵۲ درصدی کل لایحه بودجه، اختلاف ۱۰ درصدی وجود دارد. این یعنی رشد فرابودجه‌ای سال ۱۴۰۴ بیش از ۵۰ درصد خواهد بود؛ بنابراین بخش بزرگی از رشد لایحه، از محل فرابودجه‌ای و نه بودجه متعارف می‌باشد. این اتفاق در سال‌های گذشته نیز رخ داده است؛ اما به دلیل عیان نبودن فرابودجه در بودجه‌های سالانه، رشد بودجه کمتر از میزان واقعی نشان داده می‌شد. به عبارت دیگر، رشد قابل توجه ۵۲ درصدی کل لایحه سال ۱۴۰۴ نباید با بودجه‌های سنواتی سال‌های گذشته مقایسه شود و تعبیر بودجه بسیار انبساطی از آن گردد، چراکه بخش عمده انبساط بودجه سال‌های قبل در آنها وارد و ثبت نشده است.

بر اساس نتایج جداسازی فرابودجه از بودجه متعارف، کسری تراز عملیاتی ۱,۸۰۰ همت در کل لایحه بودجه شامل کسری عملیاتی ۵۹۰ همت در بودجه متعارف و کسری عملیاتی حدود ۱,۲۱۰ همت در بخش فرابودجه است. بنابراین کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف نسبت به کسری تراز عملیاتی سال ۱۴۰۳ (که حدود ۲۸۰ همت بود) تقریباً دو برابر شده است. در بخش فرابودجه نیز کسری تراز عملیاتی از ۸۷۸ همت در سال ۱۴۰۳ به ۱,۲۱۰ همت رسیده که به معنی رشد ۳۸ درصدی می‌باشد.

بنابراین کل کسری تراز عملیاتی بودجه از ۱,۱۶۰ همت در سال ۱۴۰۳ به ۱,۸۰۰ همت در سال ۱۴۰۴ رسیده و درواقع به میزان ۵۰ درصد رشد کرده است. این میزان رشد کسری عملیاتی و نسبت آن با کل بودجه عمومی در مقایسه با سال‌های گذشته، رقم آن‌چنان بزرگ و غیر قابل انتظاری نبوده و در اغلب سال‌ها این میزان رشد کسری اتفاق افتاده است. با وجود این باید توجه داشت که تداوم این روند در نرخ‌های حاضر نیز امری مطلوب نیست و

دولت باید در یک دوره میان مدت، هم رشد سالانه کسری عملیاتی و هم نسبت آن به بودجه عمومی و بودجه هزینه‌ای را کاهش دهد.

اتفاق دیگری که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ رخ داده است کاهش سهم و نرخ رشد درآمدهای مالیاتی و گمرکی در لایحه می‌باشد. میزان درآمدهای مالیاتی و گمرکی از ۱,۳۶۴ همت مصوب سال ۱۴۰۳ به ۱,۹۶۴ همت در لایحه بودجه افزایش یافته که رشد ۴۴ درصدی دارد. این میزان رشد درآمدهای مالیاتی در پنج سال اخیر، کمترین مقدار رشد سالانه است، در حالی که نرخ رشد فروش و واگذاری اوراق مالی در لایحه ۱۴۰۴ بیش از ۱۰۰ درصد رشد را نشان می‌دهد. از آنجا که منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی رشد قابل توجهی در لایحه بودجه نداشته و حدود ۱۶ درصد است؛ بنابراین بخش عمده تکیه دولت در لایحه بودجه سال آتی در مقایسه با سال‌های گذشته، بر منابع فروش اوراق مالی بوده و سهم آن در تأمین منابع عمومی دولت در بودجه ۱۴۰۴ بیشترین مقدار در سال‌های اخیر را دارد.

حدود ۴۰۰ همت از اوراق مالی که در سال آتی منتشر می‌شود، برای تسویه بدهی دولت به سازمان‌هایی مانند تأمین اجتماعی و پرداخت مستمری بازنشستگان به کار گرفته خواهد شد. این مقدار، حدود ۷۰ درصد کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف و ۲۰ درصد کسری عملیاتی کل بودجه را تشکیل می‌دهد. تنظیم ارقام لایحه بودجه با چنین ترکیبی از منابع و روش‌های تأمین مالی موجب شده تا این ارقام با برخی از احکام بالادستی نظیر اهداف برنامه هفتم توسعه و پیشرفت، مغایرت داشته باشد. شاخص‌هایی از جمله نسبت‌های مالیاتی، نسبت مالیات بر مخارج جاری بودجه؛ و نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در لایحه به ترتیب ۶۸ و ۷,۷ درصد هستند. در حالی که این شاخص‌ها در پایان برنامه هفتم ۸۰ و ۱۰ درصد هدف‌گذاری شده که فاصله زیادی با ارقام لایحه بودجه دارد. با توجه به اینکه سال ۱۴۰۴ به عنوان سال دوم برنامه است، جهت‌گیری سیاست‌گذار برای دستیابی به اهداف این شاخص‌ها در لایحه بودجه ملاحظه نمی‌شود.

گذشته از این مغایرت‌ها، اقدامات و سیاست‌هایی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ و در قالب احکام تبصره‌ای آن دیده شده است که از یک سو در جهت مقابله با چالش‌های بحرانی اقدام به آنها اجتناب‌ناپذیر بوده و از سوی دیگر، ممکن است هزینه‌هایی برای افراد جامعه به دنبال داشته باشد. حرکت به سمت حل ناترازی بانکی و تجاری، افزایش سرمایه‌گذاری دولت و بهبود وضعیت معیشتی اقشار آسیب‌پذیر از جمله این سیاست‌ها هستند که می‌توان گفت اثرات مثبتی بر سطح رفاه جامعه دارند؛ اما هزینه‌های آنها قابلیت این را دارند که بر منافع حاصل، غالب شده و آسیب‌زا باشند.

تأمین مالی این سیاست‌ها عمدتاً از محل انتشار اوراق مالی و فروش نفت انجام می‌شود که یکی موجب انتقال بدهی و بحران به دوره‌های آتی می‌شود و دیگری با بی‌ثباتی و ناپایداری مواجه است. در حالی که سهم و رشد منابع دیگر از جمله درآمدهای عمومی در لایحه بودجه کمتر از سال‌های قبل بوده و این نظیر آنچه در شاخص‌های مالیاتی اشاره گردید، موجب دور شدن عملکرد بودجه از اهداف کمی برنامه هفتم توسعه و پیشرفت خواهد شد. علاوه بر آن، سیاست‌های اصلاحی، به‌ویژه در زمینه بازار ارز و اصلاح ناترازی تجاری می‌تواند با شتاب گرفتن نرخ ارز بازار آزاد، محقق نشدن افزایش صادرات غیرنفتی به نتیجه مورد انتظار نرسیده و فرجام آن نرخ تورم بیشتر و کاهش رفاه جامعه باشد.

از طرف دیگر، با بررسی روند چهار سال گذشته، نوسان در تحولات منابع واگذاری دارایی‌های مالی بودجه‌های سالانه خود را بهتر نشان می‌دهند. تغییرات سینوسی منابع مذکور و نرخ‌های رشد مثبت و منفی آن در سال‌های پیاپی بیانگر این است که سیاست باثبات و مشخص در قبال انتشار اوراق مالی اسلامی و واگذاری شرکت‌های دولتی که با عنوان خصوصی‌سازی در دهه‌های اخیر اقتصاد ایران مطرح است، از طرف دولت وجود ندارد. درواقع این اقلام بیشتر از آنکه حاوی سیاستی برای اصلاح ساختارهای اقتصادی و تأمین مالی هدفمند فعالیت‌ها باشد، صرفاً به عنوان یک نوع ابزار تأمین مالی برای جبران کسری تراز عملیاتی در بودجه‌های سالانه نگریسته می‌شود.

افزایش ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی اغلب کالاها، کاهش سقف ارز تخصیص‌یافته برای کالاهای اساسی و افزایش نرخ ارز ترجیحی به عنوان سیاست‌های ارزی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ هستند. نتایج حاصل از این سیاست‌ها؛ افزایش نرخ ارز و نرخ تورم، افزایش حجم صادرات غیرنفتی و کاهش شکاف موجود در نرخ‌های ارز ترجیحی، توافقی و بازار آزاد می‌باشد؛ اما تجربه‌های پیشین جهش‌های ارزی در اقتصاد کشور نشان داده است که کشش‌پذیری صادرات غیرنفتی ایران نسبت به تغییرات نرخ ارز به آن اندازه بزرگ نمی‌باشد که با افزایش نرخ، حجم صادرات نیز فزونی یابد. علاوه بر این، باید به انتظار تورمی بیش از دامن‌ه مورد نظر سیاست‌گذار مالی (بین ۲۸ و ۳۳ درصد) نیز اشاره کرد که تابعی از میزان تقاضا برای کالاهای اساسی، افزایش هزینه تولید کالاهای اساسی (ناشی از تورم اقتصاد و اثر آن بر قیمت عوامل تولید داخلی از یک‌سو و هزینه واردات مواد اولیه از خارج از کشور) خواهد بود.

درباره سیاست‌های معیشتی دولت در لایحه بودجه نیز می‌توان این‌گونه پیش‌بینی کرد که دولت تلاش نموده است با تعدیل حقوق و همچنین افزایش معافیت مالیاتی، وضعیت حقوق‌بگیران و بازنشستگان را نسبت به سال ۱۴۰۳ بهبود بخشد و از این رهگذر، با بهبود وضع طبقات یا دهک‌های پایینی و متوسط، بهبود توزیع درآمد را انتظار دارد. این انتظار می‌تواند توأم با شک و تردید باشد؛ اول اینکه با اختلاط موارد اختصاص یافته بر اساس قانون جوانی جمعیت و موضوع ضریب سالانه حقوق کارکنان، رشد ۲۸ درصدی ضریب (نزدیک به نرخ تورم

پیش‌بینی شده در بودجه) حقوق در نظر گرفته شده که ترکیب مناسبی نیست. ضرایب سالانه، اهداف معینی را مبتنی بر کسب تجربه، افزایش قدرت خرید و در شرایط تورمی، کاهش اثرات آن بر قدرت خرید را پی می‌گیرند و همواره باید دستمزد پایه و ضریب سالانه را بر مبنای بهره‌وری و بدون تبعیض (نسبت به عواملی چون مجرد و یا جنسیت) تعیین کرد. دوم اینکه، عملاً با متوسط یادشده برای ضریب سالانه، تغییر چندان مثبتی در قدرت خرید (به طور متوسط) اتفاق نمی‌افتد که انتظار بهبود توزیع درآمد از این منظر را داشت. این اتفاق تنها زمانی ممکن است رخ دهد که وضعیت طبقات متوسط درآمدی، ضعیف‌تر شود.

مقدمه

بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ بر اساس موضوع بند «الف» ماده ۱۸۲ اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به عنوان کلیات برنامه مالی دولت برای سال آتی در زمان مقرر و پیش‌بینی شده، یعنی اول آبان ۱۴۰۳ تقدیم مجلس شد. بخش اول لایحه شامل احکام تبصره‌های مربوط به ماده واحده بودجه و جداول کلان آن مشتمل بر سقف منابع و مصارف بودجه عمومی، اجزای درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. درواقع، بخش عمده جداول مذکور مربوط به بخش منابع بودجه سال آتی بوده و تا سطحی محدود به جزئیات منابع می‌پردازد. البته جدا کردن فرایند تقدیم لایحه بودجه‌های سالانه به مجلس می‌تواند در تعمق و دقت بررسی بودجه توسط مجلس مؤثر باشد؛ اما نقص مصوبه آیین‌نامه داخلی این است که در بخش اول کلیات بودجه، چه ارقام درآمدی و چه مصارف به صورت ناقص آورده می‌شود. چنانچه در بخش اول، کلیات درآمدی با جزئیات کامل و در بخش دوم مخارج به طور کامل در نظر گرفته شود، لایحه بودجه می‌تواند با دقت بیشتری توسط مجلس و کارشناسان مورد تحلیل قرار گیرد.

انتظار می‌رود تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با رعایت احکام و قوانین بالادستی خود از جمله قانون برنامه هفتم توسعه، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قوانین مادر مانند قانون مالیات‌های مستقیم مصوب تیرماه سال ۱۳۹۴ و قانون ارزش افزوده مصوب خرداد سال ۱۴۰۰ انجام گیرد. گذشته از رعایت احکام بالادستی در تنظیم لایحه بودجه سالانه، پیامدهای حاصل از تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری که در فرایند تنظیم مدنظر قرار می‌گیرد نیز باید توسط سیاست‌گذار مورد توجه قرار گیرد. کسری مزمن در تراز عملیاتی به عنوان ویژگی هرساله بودجه‌های سنواتی در کنار مداخله آگاهانه برنامه‌ریز در فعالیت بخش‌های مختلف، به‌ویژه اقتصادی باعث می‌شود تا اگرچه بودجه (احکام و ارقام آن) محصور به فعالیت‌های مستقیم دولت است؛ اما اقشار دیگر خارج از دولت را نیز در جامعه تحت تأثیر قرار می‌دهد.

پیامدهای بودجه سال‌های گذشته همواره خود را در میزان تورم (به واسطه کسری تراز عملیاتی)، نوسان در رشد تولید، اشتغال و یا بیکاری (به واسطه اعمال نرخ‌های مالیاتی در بخش مشاغل و فعالیت‌های تولیدی و روش‌های دیگر تأمین مالی بودجه)، بازار سرمایه (با انتشار رو به گسترش انواع اوراق مالی) و نحوه توزیع درآمد در بین افراد و مناطق جغرافیایی (از طریق پیاده کردن سازوکارهای روابط مالی بین استان‌ها و مرکز) نشان داده است. ترکیب نظام بودجه‌ریزی تدریجی و برنامه‌ای در ایران باعث شده تا فرایند بودجه‌ریزی به لحاظ سطوح اجرایی از کل به جزء یا به عبارت دیگر از بالا به پایین باشد. این سازوکار موجب گردیده تا دولت هرساله در تنظیم لایحه بودجه درگیر احکامی باشد که از احساس متولی‌گری و متصدی‌گری او در اغلب امور حاصل

می‌شود و این احکام تأثیر خود را در ارقام بودجه و نمایان شدن ویژگی‌هایی مانند چسبندگی مخارج، به‌ویژه هزینه‌های جاری دولت در بودجه نشان می‌دهند. در سال‌هایی که دولت سعی کرده از شمار تعداد احکام یا تبصره‌های بودجه بکاهد، مجلس به دلیل سوابق موضوعی و گاه درخواست دستگاه‌های اجرایی، مجدد بر شمار این تبصره‌ها در زمان بررسی و تصویب بودجه افزوده است.

با وجود این، سیاست‌ها و اقدامات جزیره‌ای در قوانین بالادستی، به‌ویژه در برنامه هفتم توسعه برای اصلاح ساختار بودجه دیده شده و بر اساس آن در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴، اصول حاکم بر لایحه تدوین گردیده است. این اصول شامل رعایت چهار اصل: «ارتقای سرمایه اجتماعی با تأکید بر ارتباط صادقانه با مردم»، «قاعده‌گرایی و ایفای بدون نقصان تعهدات»، «اصلاح مستمر با نگاه بلندمدت» و «حمایت از محرومین و توانمندسازی عموم جامعه» می‌باشد که دولت در تنظیم لایحه بودجه باید آنها را سرلوحه خود قرار دهد.

گزارش حاضر در تحلیل لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، دو رویکرد کلی را مدنظر دارد. اول اینکه، تحولات منابع و مصارف در بودجه عمومی دولت مورد بررسی قرار می‌گیرد. دوم، اثر احکام لایحه بر ارقام سقف‌های تعیین شده در جداول کلان و همچنین تغییر سقف‌های لایحه نسبت به بودجه مصوب سال ۱۴۰۳ با هدف تعیین جهت‌گیری‌ها دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ تحلیل می‌شود. برای این کار، ابتدا یک واکاوی نسبتاً مفصل از ارقام کلان لایحه انجام گرفته و سپس روند پنج ساله از تحولات ارقام مربوط به سقف منابع، مصارف و انواع منابع در بودجه عمومی دولت بررسی می‌گردد. در بخش دیگر، احکام تبصره‌های لایحه ۱۴۰۴، مطابقت آنها با قوانین، تغییرات احکام نسبت به بودجه مصوب سال ۱۴۰۳ و تحلیل سیاست‌های مستتر در آنها انجام خواهد شد و درنهایت، پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی درباره موضوع ارائه می‌گردد.

۱- تحلیلی از روندهای گذشته در دوره زمانی پنج ساله

در این بخش تغییرات روند پنج سال گذشته، ارقام مصوب کلیات بودجه‌های سالانه اعم از درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، واگذاری دارایی‌های مالی و کل منابع عمومی دولت در بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد. یکی از ویژگی بودجه‌های سالانه، تغییر در ظواهر جداول کلان بودجه است که معمولاً سالانه این اتفاق رخ می‌دهد و کار مقایسه ارقام سال‌های مختلف را با مشکل مواجه می‌کند. تغییری که در لایحه سال ۱۴۰۴ اتفاق افتاده و البته به عنوان یکی از ویژگی‌های مثبت آن ارزیابی می‌شود، یکپارچه کردن ارقام بودجه متعارف و فرابودجه‌ای در این لایحه است. ارقام فرابودجه‌ای درواقع، ارقامی مانند منابع و مصارف هدفمندی، منابع سهم نیروهای مسلح و مصارف دفاعی هستند که در جداول بودجه‌ای سال‌های گذشته وارد نمی‌شده، بلکه شرح آنها تنها در احکام تبصره‌ها آورده می‌شد.

به همین دلیل به این ارقام عنوان فرابودجه‌ای داده شده است، در حالی که هزینه این ارقام نیز در قالب بودجه انجام می‌گرفت؛ اما در جداول به ذکر آنها پرداخته نمی‌شد. در این گزارش آنچه در جداول بودجه‌های سالانه به عنوان ارقام بودجه آورده شده است، بودجه متعارف و سایر ارقام با عنوان فرابودجه نام‌گذاری می‌گردد. یکپارچه کردن ارقام بودجه متعارف و فرابودجه در لایحه سال ۱۴۰۴، عمل مقایسه ارقام لایحه با ارقام مصوب بودجه‌های سال‌های گذشته را با مشکل مواجه می‌سازد. برای مواجهه با این ابهام، در گزارش حاضر ابتدا ارقام بودجه متعارف و فرابودجه‌ای از یکدیگر متمایز شده و مورد تحلیل قرار می‌گیرد. سپس به مقایسه لایحه ۱۴۰۴ با بودجه‌های مصوب سال‌های گذشته (۱۴۰۰-۱۴۰۳) می‌پردازد.

۱-۱- تشریح کلیات لایحه ۱۴۰۴

جدول ۱ وضعیت کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ را به تفکیک ارقام بودجه متعارف و فرابودجه‌ای نشان می‌دهد. منابع بودجه متعارف همانند قالب متعارف سال‌های گذشته شامل درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، واگذاری دارایی‌های مالی و مجموع منابع عمومی بودجه است. مصارف آن نیز شامل هزینه‌های جاری (اعتبارات هزینه‌ای)، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و مجموع مصارف عمومی بودجه است. بخش منابع فرابودجه‌ای نیز شامل دو جزء واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. به عبارتی، درآمدهای عمومی مشمول فرابودجه‌ای نبوده و ارقام آن همانند سال‌های گذشته به صورت کامل در بودجه متعارف منعکس می‌شود؛ اما برعکس، مصارف فرابودجه‌ای مشابه بودجه متعارف شامل هر سه جزء هزینه‌های جاری، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی است. برای بررسی وضعیت تراز هر دو بودجه متعارف و فرابودجه در جدول ۱، ارقام آنها به تفکیک اجزای منابع و محل مصرف هریک مورد توجه قرار خواهد

گرفت که در ادامه به آن پرداخته می‌شود. ارقام منابع و همین‌طور مصارف مربوط به این منابع با اعداد مشابه در جدول ۱ مشخص شده است.

جدول ۱: وضعیت کلان بودجه و فرابودجه لایحه ۱۴۰۴ - (هزار میلیارد تومان)

منابع فرابودجه‌ای			مصارف فرابودجه‌ای		
۱- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای			۱- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای		
- سهم نیروهای مسلح (۱)			- تقویت بنیه دفاعی (۱)		
۵۶۰			۵۱۰		
- سهم طرح‌های خاص (۲)			- طرح‌های خاص دستگاه (۲)		
۱۲۶			۱۲۶		
- تهاثر فرآورده نفتی داخل با خوراک تحویلی به آنها (۳)			- جمع تملک دارایی سرمایه‌ای		
۶۵			۶۳۶		
هدفمندی یارانه‌ها			۲- تملک دارایی‌های مالی		
			۵۱۱ *		
			- فروش داخلی (۴)		
			- فرآورده‌های نفتی (۴)		
- فروش داخلی گاز (۴)			- تسویه بدهی از محل فروش اموال (۵)		
- طبیعی (۴)			۲۰۰		
- فروش صادراتی (۴)			- تسویه بدهی از محل انتشار اوراق (۶)		
- فرآورده‌ها نفتی (۴)			۲۰۰		
- فروش اموال به منظور تسویه بدهی (۵)			جمع تملک دارایی مالی		
۲۰۰			۴۰۰		
جمع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای			۳- هزینه‌های جاری		
۱,۷۲۶			۲- واگذاری دارایی‌های مالی		
هدفمندی یارانه‌ها			- فروش اوراق (۶)		
			۲۰۰		
			- استجازه استقراض از صندوق توسعه ملی		
* ۵۴۱			- جمع واگذاری دارایی‌های مالی		
۷۴۱			- واردات فرآورده نفتی		
۶۵			- تقویت بنیه (از محل سهم نیروی مسلح) (۱)		
۵۰			- پالایشگاه و پخش		
۷۰			- تهاثر فرآورده‌های نفتی واحدهای تولیدی داخل با خوراک تحویلی به آنها (۳)		
۶۵			- سایر نیازها (۱۰۰ واحد برای مصارف هدفمندی و ۵۴ واحد سایر) (۴)		
۱۰۰			- جمع هزینه‌های جاری		
۵۴			۱,۲۱۷		
کل منابع فرابودجه‌ای (جمع ۱ و ۲)			کل مصارف فرابودجه (۱ و ۲ و ۳)		
۲,۴۶۷			۲,۲۵۳		
منابع بودجه متعارف			مصارف بودجه متعارف		
۱- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای			۱- هزینه جاری		
- سهم دولت از صادرات نفت (۷)			* ۵۹۰ + ۲۲۷۶ = ۲,۸۶۵		
* ۵۰۹			۲- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۷)		
- خوراک پالایشگاه‌ها (۷)			۵۶۰		
۷۰			۳- تملک دارایی‌های مالی (۸)		
- فروش اموال (مولدسازی) (۷)			۱۳۹		
۲۵			جمع واگذاری مالی		
جمع واگذاری سرمایه‌ای			۶۳۹		
۲- واگذاری دارایی‌های مالی			۳- کل درآمدهای عمومی (۹)		
- فروش اوراق (۸)			۲,۲۷۶		
* ۵۰۰			جمع منابع عمومی بودجه (جمع ۱ و ۲ و ۳)		
- واگذاری شرکت‌ها (۸)			۳,۵۲۱		
جمع واگذاری مالی					
۱۳۹					
جمع عمومی بودجه (۱ و ۲ و ۳)					
۳,۷۳۵					

در بخش بودجه متعارف:

۷. مجموع منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای بودجه متعارف معادل ۶۰۶ همت است که از این مقدار، معادل ۵۶۰ همت صرف تملک دارایی سرمایه‌ای متعارف می‌شود؛ مازاد واگذاری دارایی سرمایه‌ای بودجه متعارف معادل ۴۶ همت است.

۸. مجموع واگذاری دارایی مالی بودجه متعارف معادل ۶۳۹ همت است که از این مقدار، معادل ۳۱۰ همت صرف تملک دارایی مالی متعارف شده است؛ مازاد واگذاری مالی بودجه متعارف معادل ۳۲۹ همت است.

* کسری تراز عملیاتی در بودجه متعارف معادل ۵۹۰ همت است که معادل ۳۷۲ (۴۶+۳۲۹) همت آن از محل مازاد واگذاری دارایی سرمایه‌ای و مالی متعارف جبران می‌شود. باقیمانده کسری، حدود ۲۱۵ همت است که از فرابودجه باید تأمین شود.

در بخش فرابودجه‌ای:

۴. منابع هدفمندی معادل ۷۷۵ همت است، در مقابل، مصارف هدفمندی ۹۱۳ همت می‌باشد؛ کسری هدفمندی معادل ۱۳۸ همت است. از بین مصارف فرابودجه موارد ذیل منبع مشخصی ندارد و تخصیص داده نشده است:

– واردات فرآورده معادل ۶۵ همت

– خوراک پالایشگاه و پخش معادل ۷۰ همت

– سایر هزینه‌ها معادل ۵۴ همت

مجموع مصارفی که در فرابودجه پوشش داده نشده است:

$$۱۳۸ + ۶۵ + ۷۰ + ۵۴ = ۳۲۷$$

از بین منابع فرابودجه که هنوز به جایی تخصیص داده نشده است؛ ۵۴۱ همت استجازه از صندوق توسعه ملی می‌باشد که به موارد کسری بالا اختصاص می‌یابد:

$$۵۴۱ - ۱۳۸ - ۶۵ - ۷۰ - ۵۴ = ۲۱۵$$

مبلغ ۲۱۵ همت باقیمانده نیز به کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف اختصاص داده می‌شود تا کل لایحه (بودجه متعارف و فرابودجه) تراز شود.

۱-۱-۱- منابع و مصارف فرابودجه‌ای

مطابق جدول ۱، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی دو جزء منابع فرابودجه‌ای هستند که مجموع ارقام این دو جزء یا به عبارت دیگر، مجموع منابع فرابودجه‌ای لایحه سال ۱۴۰۴، حدود ۲ هزار و چهارصد و شصت هزار میلیارد تومان (همت) می‌باشد. هر یک از این اجزا به تفکیک ارقام خود در ادامه بررسی و مصارف آن نیز بر اساس شماره‌های مشابهی که برای هر قلم مشخص شده در سمت چپ جدول پیگیری و مورد اشاره قرار گرفته است.

– مهم‌ترین ارقام جزء واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل سهم نیروهای مسلح (۵۶۰ همت) و سهم طرح‌های خاص (۱۲۶ همت که به دستگاه‌های اجرایی دارای مجوز خاص واگذار می‌شود) است که بر اساس بند «الف» تبصره ۳ لایحه بودجه ۱۴۰۴ از فروش صادراتی نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی به آنها واگذار می‌شود. محل مصارف سهم نیروهای مسلح در سمت چپ جدول به عنوان تقویت بنیه دفاعی با شماره مشابه تعیین شده است. منابع اختصاص داده شده به طرح‌های خاص، به‌طور کامل صرف طرح‌های عمرانی مصوب دستگاه‌های اجرایی دارای مجوز شده و همچنین ۵۱۰ همت از سهم نیروهای مسلح نیز برای اجرای طرح‌های عمرانی آنها هزینه می‌گردد که این دو رقم، بخشی از هزینه تملک دارایی سرمایه‌ای در قسمت فرابودجه‌ای هستند. مابقی سهم نیروهای مسلح (۵۰ همت) نیز صرف هزینه‌های جاری این نهاد می‌شود که در قسمت هزینه جاری فرابودجه‌ای ثبت گردیده است.

رقم سوم جزء واگذاری دارایی سرمایه‌ای، منابعی است که بر اساس جزء ۲ بند «ت» تبصره ۳ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به شکل خرید و فروش، معاوضه و یا تهاتر فرآورده‌های نفتی دریافتی از واحدهای تولید داخلی فرآورده‌های نفتی با خوراک تحویلی به آنها در نظر گرفته شده و در قالب ردیف درآمد- هزینه ثبت می‌گردد. به همین دلیل مصارف منبع مذکور نیز به صورت درآمد- هزینه و عیناً در ردیف هزینه‌های جاری فرابودجه‌ای دیده شده که مبلغ آن معادل ۶۵ همت است.

رقم چهارم، منابع هدفمندی یارانه‌ها است که شامل منابع حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی و فروش داخلی گاز طبیعی (معادل ۵۱۱ همت) و فروش صادراتی فرآورده‌های نفتی (معادل ۲۶۴ همت) می‌باشد؛ بنابراین مجموع منابع هدفمندی یارانه‌ها در لایحه سال ۱۴۰۴، حدود ۷۷۵ همت است که مصارف آن در سمت چپ جدول با شماره مشابه مشخص شده است. این مصارف نیز شامل اجزای یارانه نان (معادل ۲۵۰ همت)، یارانه نقدی (۴۰۵ همت) و یارانه دارو (۱۵۸ همت) بوده و تقریباً ۱۰۰ همت نیز برای سایر نیازها اختصاص داده شده است. مجموع مصارف هدفمندی یارانه در لایحه، حدود ۹۱۳ همت می‌باشد؛ بنابراین در ارقام هدفمندی یارانه‌ها، کسری ۱۳۸ همتی وجود دارد.

رقم پنجم به عنوان آخرین رقم واگذاری دارایی سرمایه‌ای در بخش فرابودجه‌ای، منابع حاصل از فروش اموال منقول، غیرمنقول و سایر به میزان ۲۰۰ همت است که بر اساس بند «ش» تبصره ۲ لایحه بودجه ۱۴۰۴ در راستای مولدسازی دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی برای تسویه بدهی دولت به طلبکاران دولت (ازجمله سازمان تأمین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی، مطالبات بابت یارانه کود اوره، شرکت‌های تولیدکننده برق) تهاتر می‌شود؛ بنابراین معادل این مبلغ در سمت چپ جدول ۱، در جزء تملک دارایی‌های مالی فرابودجه‌ای برای تسویه بدهی دولت از محل واگذاری اموال دولت ثبت و با شماره مشابه مشخص شده است. به طور کلی، مجموع منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای فرابودجه‌ای معادل ۱,۷۲۶ همت می‌باشد که به استثنای منابع هدفمندی یارانه‌ها، معادل مصارف جزء به جزء ارقام منابع دیگر در سمت چپ جدول و در سمت مصارف دیده شده است. ملاحظه گردید که منابع هدفمندی به میزان ۱۳۸ همت کمتر از مصارف آن بوده و با کسری به همین میزان مواجه است.

– جزء واگذاری دارایی‌های مالی فرابودجه‌ای برخلاف سرمایه‌ای از تنوع زیادی برخوردار نبوده و تنها دارای دو قلم؛ فروش اوراق به منظور تسویه بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به مؤسسات اعتباری (معادل ۲۰۰ همت) و استجازه استقراض از منابع صندوق توسعه ملی (معادل ۵۴۱ همت) می‌باشد. انتشار یا واگذاری اوراق مالی اسلامی بر اساس جزء ۱ بند «ص» تبصره ۲ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به منظور اجرای جزء (۶) بند (ب) ماده (۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت انجام شده است. محل مصرف این رقم نیز در سمت چپ جدول ۱ و در جزء تملک دارایی‌های مالی با شماره مشابه تعیین گردیده است.

میزان استقراض از منابع صندوق توسعه ملی نیز بر اساس جزء ۲-۳ بند «الف» تبصره ۳ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ تعیین شده است. بر اساس این جزء، ۲۸ واحد درصد از سهم ۴۸ درصدی صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در قالب بدهی به صورت یک دوازدهم به دولت اختصاص می‌یابد که میزان آن ۵۴۱ همت است. در جدول ۱، بر اساس شماره‌های مشابه مشخص شده برای ارقام فرابودجه‌ای، محل مصارف هر قلم منبع فرابودجه در مصارف آن و در سمت چپ جدول دیده شده است. منبع حاصل از استقراض از صندوق توسعه ملی تنها قلمی می‌باشد که به‌طور مشخص، محل مصرف آن تعیین نشده است. بر اساس توضیحات ذیل جدول ۱، بخشی از این منابع برای جبران کسری هدمندی یارانه‌ها (۱۳۸ همت) و بخش دیگر برای تأمین مالی مصارف فرابودجه‌ای صرف می‌شود که منابع برای آنها دیده نشده است. این اقلام مصارف در سمت چپ جدول با عناوین هزینه‌های پالایش و پخش (معادل ۷۰ همت)، معاوضه و یا تهاثر فراورده‌های نفتی وارداتی از طریق صادرات نفت خام، میعانات گازی، خالص صادرات گاز و فراورده‌های نفتی (به میزان ۶۵ همت) و سایر نیازها (معادل ۵۴ همت) مشخص شده است. باقیمانده منابع صندوق توسعه ملی حدود ۲۱۵ همت خواهد بود که برای جبران کسری بودجه متعارف اختصاص داده می‌شود.

۱-۱-۲- منابع و مصارف بودجه متعارف

در جدول ۱ کل منابع عمومی بودجه متعارف تقریباً ۳,۵۲۰ همت و کل مصارف عمومی نیز ۳,۷۳۵ همت می‌باشد؛ بنابراین کسری کل در بودجه متعارف که درواقع می‌توان به آن به عنوان کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف هم نگاه کرد، حدود ۲۱۵ همت است. بخش منابع دارای سه جزء واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، واگذاری دارایی‌های مالی و درآمدهای عمومی می‌باشد. اجزای بخش مصارف نیز شامل هزینه‌های جاری، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی است. اجزای هر دو بخش در بودجه متعارف مشابه بودجه‌های مصوب سال‌های گذشته است. مهم‌ترین آنها درآمدهای عمومی می‌باشد که بخش اصلی منابع بودجه متعارف را تشکیل می‌دهد.

- درآمدهای عمومی بخش منابع در لایحه سال ۱۴۰۴، حدود ۲,۲۷۶ هزار میلیارد تومان (همت) می‌باشد که ارقام ریز آن در بخش بعد مورد بررسی قرار می‌گیرد. این جزء شامل ارقام فرابودجه‌ای نبوده و تنها ارقام بودجه متعارف، به‌ویژه درآمدهای مالیاتی را دربرمی‌گیرد و تنها برای پوشش دادن هزینه‌های جاری بودجه متعارف اختصاص داده می‌شود؛ اما عموماً میزان آن برای پوشش مذکور کافی نبوده و جبران هزینه‌های جاری از محل منابع دیگر تأمین می‌شود. اختلاف درآمدهای عمومی و هزینه‌های جاری در بودجه به کسری تراز عملیاتی معروف است و هر ساله دولت شاهد کسری فزاینده آن می‌باشد.

هزینه‌های جاری بودجه متعارف لایحه سال ۱۴۰۴، مطابق جدول ۱ معادل ۲,۸۶۵ همت است و این با توجه به درآمد عمومی بودجه متعارف معادل ۲,۲۷۶ همت، به معنی کسری تراز عملیاتی در بودجه متعارف به میزان

۵۹۰ همت می‌باشد. کسری تراز عملیاتی بودجه مصوب سال ۱۴۰۳، حدود ۲۸۰ همت است و این به معنی رشد کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف در لایحه سال ۱۴۰۴ به میزان ۱۱۰ درصد نسبت به سال ۱۴۰۳ می‌باشد؛ به عبارت دیگر، کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف لایحه در مقایسه با سال جاری بیش از ۲ برابر شده است. با توجه به اینکه رشد کسری مذکور تنها مربوط به بودجه متعارف بوده و فرابودجه‌ای را شامل نمی‌شود، این رقم قابل توجه می‌باشد.

- جزء بعدی منابع بودجه متعارف، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشد که رقم آن در لایحه سال ۱۴۰۴، حدود ۶۰۶ همت در نظر گرفته شده است. اقلام این جزء شامل سهم دولت از درآمد فروش صادراتی نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی (معادل ۵۰۹ همت)، منابع حاصل از فروش خوراک پالایشگاه و پخش (معادل ۷۰ همت) و منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول به منظور قانون مولدسازی دارایی‌ها (معادل ۲۵ همت) می‌باشد. محل مصارف اقلام این منابع در سمت چپ جدول ۱ و با شماره مشابه نشان داده شده که تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نام دارد. میزان این هزینه‌های سرمایه‌ای معادل ۵۶۰ همت در بودجه متعارف در نظر گرفته شده است.

با لحاظ مصارف مذکور، مازاد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۴۶ همت خواهد بود که برای جبران کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف (که میزان آن ۵۹۰ همت است) اختصاص داده می‌شود. این اتفاقی است که در بودجه‌های سنواتی رخ می‌دهد و کسری تراز عملیاتی بودجه از محل منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی تأمین می‌شود؛ بنابراین با جبران ۴۶ همت از کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف از محل مازاد منابع سرمایه‌ای، حدود ۵۴۴ همت کسری تراز باقی می‌ماند.

- جزء سوم منابع بودجه متعارف، واگذاری دارایی‌های مالی است که در لایحه سال ۱۴۰۴، میزان آن ۶۳۹ همت می‌باشد. اقلام این جزء مطابق جدول ۱ شامل فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی (به میزان ۵۰۰ همت) و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (معادل ۱۳۹ همت) است. در مقابل، هزینه‌های تملک دارایی مالی که در سمت چپ جدول و با شماره مشابه مشخص شده است، حدود ۳۱۰ همت می‌باشد که ۲۷۰ همت آن مربوط به بازپرداخت اصل اوراق و ۴۰ همت دیگر شامل سایر هزینه‌های مالی خواهد بود؛ بنابراین ۳۲۹ همت از منابع واگذاری دارایی مالی، مازاد بر هزینه‌های آن است که این مازاد نیز به تأمین مالی کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف اختصاص داده می‌شود.

با اختصاص مازاد منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی به کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف، آن بخشی از کسری که باقی‌مانده و توسط مازادهای مذکور جبران نمی‌شود، حدود ۲۱۵ همت خواهد بود که دقیقاً معادل مازاد منابع فرابودجه‌ای می‌باشد که مربوط به منابع حاصل از صندوق توسعه ملی است؛ بنابراین تراز کل بودجه

(اعم از کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف و کسری فرابودجه‌ای) توسط منابع صندوق توسعه ملی تأمین مالی می‌شود. اگر بار دیگر مصارف از محل منابع صندوق توسعه ملی را مرور کنیم، ملاحظه خواهد شد که علاوه بر میزان ۲۱۵ همت برای جبران کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف، مبلغ ۱۳۸ همت برای جبران کسری منابع هدفمندی‌سازی یارانه‌ها و مبالغ؛ ۷۰+۵۴+۶۵ همت نیز برای پوشش ارقام هزینه جاری فرابودجه اختصاص داده که مجموعاً معادل ۵۴۱ همت است. از آنجا که سه قلم اخیر و مبلغ ۱۳۸ همت کسری هدفمندی یارانه‌ها صرف هزینه‌های جاری لایحه ۱۴۰۴ می‌گردد؛ بنابراین کل منابع صندوق توسعه ملی صرف هزینه‌های جاری و جبران کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه خواهد شد.

۱-۲- تغییرات ارقام لایحه ۱۴۰۴ نسبت به بودجه مصوب سال ۱۴۰۳

با توجه به یکپارچه کردن ارقام بودجه متعارف و فرابودجه در لایحه سال ۱۴۰۴، مقایسه روندهای قبل ارقام بودجه با لایحه با مشکل مواجه است. به همین دلیل ابتدا مقایسه ارقام لایحه با مصوب سال ۱۴۰۳ در سه مرحله و بر اساس جداول ۲ تا ۴ انجام می‌شود. در جدول ۲ کلیات بودجه (اعم از متعارف و فرابودجه) به صورت یکپارچه و به همان صورتی که در لایحه ۱۴۰۴ آورده شده مورد تحلیل قرار می‌گیرد. درواقع، ارقام مصوب سال ۱۴۰۳ نیز شامل ارقام فرابودجه و متعارف به صورت یکپارچه است. ملاحظه می‌شود کل منابع (مصارف) بودجه عمومی دولت در مصوب سال ۱۴۰۳ معادل ۴,۲۰۰ همت بوده که این رقم در لایحه به ۶,۴۰۰ همت افزایش یافته که برابر رشد ۵۲ درصدی بودجه عمومی در لایحه نسبت به سال جاری می‌باشد.

جدول ۲: سقف منابع و مصارف بودجه‌ای با احتساب فرابودجه‌ای ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴- هزار میلیارد ریال

مصارف				منابع			
رشد- درصد	لایحه ۱۴۰۴	مصوب ۱۴۰۳		رشد- درصد	لایحه ۱۴۰۴	مصوب ۱۴۰۳	
۴۸	۴۰,۸۱۰	۲۷,۵۷۰	هزینه‌ها	۴۲	۲۲,۷۵۶	۱۵,۹۸۳	درآمدها
۵۷	۱۱,۹۶۶	۷,۶۳۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۶	۲۳,۳۲۰	* ۲۰,۱۵۵	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۷۲	۷,۱۰۰	۴,۱۳۰	تملك دارایی‌های مالی	۳۳۲	۱۳,۸۰۰	۳,۱۹۲	واگذاری دارایی‌های مالی
۵۲	۵۹,۸۷۶	۳۹,۳۳۰	جمع مصارف عمومی دولت	۵۲	۵۹,۸۷۶	۳۹,۳۳۰	جمع منابع عمومی دولت
۵۳	۴,۲۰۰	۲,۷۵۱	مصارف از محل اختصاصی	۵۳	۴,۲۰۰	۲,۷۵۱	درآمد اختصاصی
۵۲	۶۴,۰۷۶	۴۲,۰۸۱	مصارف بودجه عمومی دولت	۵۲	۶۴,۰۷۶	۴۲,۰۸۱	منابع بودجه عمومی دولت

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۴- سازمان برنامه و بودجه کشور

* رقم مصوب ۱۴۰۳ برای واگذاری دارایی سرمایه‌ای که در لایحه ۱۴۰۴ نیز به آن اشاره شده است، حدود ۱,۶۵۶ همت می‌باشد که در این صورت کسری بودجه مصوب سال ۱۴۰۳، تقریباً ۳۶۰ همت خواهد بود. این مبلغ در طی سال جاری و در اجرای بودجه ۱۴۰۳، از محل استجازه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی تأمین می‌شود که بر اساس متن، احتمالاً مبلغ مذکور جزء سهم دولت از منابع نفت صادراتی خواهد بود؛ بنابراین در این گزارش، این مبلغ جزء واگذاری دارایی سرمایه‌ای در نظر گرفته شده و میزان واگذاری فوق، ۲,۰۱۵ همت ثبت گردیده است.

ارقام منابع عمومی دولت نیز از حدود ۴ هزار همت در مصوب سال ۱۴۰۳ به تقریباً ۶ هزار همت در لایحه ۱۴۰۴ افزایش یافته است که مشابه منابع بودجه عمومی، رشد ۵۲ درصدی دارد. از بین اجزای منابع عمومی

دولت، درآمد عمومی ۴۲ درصد رشد دارد و از ۱,۶۰۰ همت به حدود ۲,۲۷۰ همت افزایش یافته که بخش عمده آن مربوط به افزایش ۳۹ درصدی درآمدهای مالیاتی می‌باشد. اتفاق دیگری که در لایحه رخ داده است، افزایش بیش از سه برابری منابع واگذاری دارایی‌های مالی بوده و از ۳۱۹ همت به ۱,۳۸۰ همت افزایش یافته که بخش عمده آن مربوط به فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی (به میزان ۷۰۰ همت) می‌باشد؛ اما در مقابل، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در مقایسه با اجزای دیگر منابع عمومی، رشد کمتری داشته و تنها ۱۶ درصد افزایش یافته است. بنابراین دولت در سال ۱۴۰۴، مهم‌ترین منبع تأمین مالی را در انتشار اوراق مالی قرار داده که بخش مهمی از آن صرف بهادارسازی بدهی دولت به طلبکاران مختلف (تأمین اجتماعی، بانک‌ها، پیمانکاران و ...) می‌شود. بر اساس جزء ۱ بند «ص» و همین‌طور جزء ۱ بند «ح» لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، به دولت اجازه داده می‌شود در جهت اجرای جزء (۶) بند (ب) ماده (۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، نسبت به انتشار/ واگذاری اوراق ضمان تا سقف تضمین دولت اقدام نماید.

اقدام به انتشار اوراق و تسویه بدهی از محل واگذاری اوراق ضمان که مبلغ ۲۰۰ همت در لایحه بودجه برای این کار اختصاص داده شده است، از یک‌سو ابزاری برای کنترل نقدینگی، جلوگیری از چاپ پول و گسترش پایه پولی است که می‌تواند باعث کنترل نرخ تورم در سال آتی باشد؛ اما از سوی دیگر، انتقال بدهی دولت به دوره‌های بعد موجب می‌شود تا تعهدات آتی دولت افزایش یافته و چالش‌های بیشتری در سال‌های بعد پیش روی دولت قرار گیرد. بنابراین ملاحظه رشد سه جزء منابع در جدول ۲ نشان می‌دهد ترکیب افزایش سه برابری منابع واگذاری اوراق مالی و رشد ۱۶ درصدی منابع حاصل از واگذاری دارایی سرمایه‌ای (حدود ۹۰ درصد آن از محل منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی است) در کنار رشد ۴۲ درصدی درآمدهای عمومی، بیان از این مسئله دارد که منابع جدیدی در اقتصاد کشور نسبت به سال‌های گذشته رخ نداده و بخش عمده افزایش ۵۲ درصدی بودجه عمومی از محل انتشار اوراق و انتقال بار مالی آن به آینده اتفاق افتاده که این می‌تواند روند نگران‌کننده‌ای باشد.

در سمت مصارف جدول ۲ نیز هزینه‌های جاری به عنوان اولین جزء مصارف بودجه، در لایحه سال ۱۴۰۴ حدود ۴ هزار همت در نظر گرفته شده که معادل ۴۸ درصد رشد نسبت به هزینه‌های مصوب سال ۱۴۰۳ است. اختلاف هزینه‌های جاری با درآمدهای عمومی که با نام کسری تراز عملیاتی شناخته می‌شود، برابر تقریباً ۱,۸۰۰ همت بوده و در مقایسه با سال‌های قبل مقدار قابل توجهی است؛ اما این کسری با لحاظ هزینه‌های فرابودجه که در سال‌های گذشته در بودجه منعکس نمی‌شد، محاسبه گردیده است؛ بنابراین انتظار می‌رود با جدا کردن هزینه‌های متعارف از فرابودجه، کسری تراز عملیاتی متعارف نیز کاهش یابد که در جداول بعد ملاحظه خواهد شد.

ویژگی مثبت دیگر لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، رشد مناسب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال ۱۴۰۳ است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در واقع، به معنی سرمایه‌گذاری دولت در اقتصاد می‌باشد که در لایحه بودجه، رشد ۵۷ درصدی دارد و از ۷۶۰ همت مصوب ۱۴۰۳ به حدود ۱,۲۰۰ همت در لایحه افزایش یافته است که رقم قابل توجهی است. این مسئله با توجه نرخ‌های رشد منفی و یا بسیار پایین سرمایه‌گذاری به ویژه بخش خصوصی در سال‌های اخیر، اهمیت زیادی دارد. هرچند بر اساس جدول ۱، تقریباً ۵۰ درصد از تملک دارایی سرمایه‌ای فرابودجه‌ای بوده که بخش عمده آن به تقویت بنیه دفاعی اختصاص دارد، اما ۵۰ درصد دیگر آن تملک سرمایه‌ای متعارف است که بر اساس جدول ۳، رشد ۴۰ درصدی داشته و همچنان نسبت به سال‌های اخیر میزان قابل توجه دارد.

اما بر اساس جدول ۲ بیشترین رشد در بین مصارف مربوط به رشد تملک دارایی‌های مالی می‌باشد که حدود ۷۲ درصد نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳ رشد داشته است. به‌طوری که مقدار آن از ۴۰۰ همت در سال ۱۴۰۳ به تقریباً ۷۱۰ همت افزایش یافته است. البته مطابق جدول ۱، مبلغ ۴۰۰ همت از این ۷۰۰ همت برای تسویه بدهی دولت از محل انتشار اوراق مالی و فروش اموال منقول و غیرمنقول دولت اختصاص می‌یابد که هزینه فرابودجه‌ای است. آنچه برای هزینه متعارف تملک دارایی مالی باقی می‌ماند، حدود ۳۱۰ همت است که مبلغ ۲۷۰ همت آن صرف بازپرداخت اصل اوراق منتشر شده می‌شود. بنابراین بیشترین رشد در بین مصارف، مربوط به تأمین و پرداخت اصل و فرع بدهی‌های گذشته دولت در سال ۱۴۰۴ می‌باشد که در قالب هزینه‌های تملک دارایی مالی نشان داده شده است. البته تسویه بدهی‌ها از محل منابع واقعی انجام نمی‌گیرد و تنها با انتشار اوراق مالی متنوع، این بدهی‌ها به دوره‌های آتی انتقال می‌یابد.

جدول ۳: سقف منابع و مصارف بودجه‌ای بدون احتساب فرابودجه‌ای ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ - هزار میلیارد ریال

مصارف				منابع			
رشد- درصد	لایحه ۱۴۰۴	مصوب ۱۴۰۳		رشد- درصد	لایحه ۱۴۰۴	مصوب ۱۴۰۳	
۵۳	۲۸,۶۵۰	۱۸,۷۸۷	هزینه‌ها	۴۲	۲۲,۷۵۶	۱۵,۹۸۳	درآمدها
۴۰	۵,۶۰۰	۴,۰۰۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	-۶	۶,۰۶۰	۶,۴۴۵	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۹	۳,۱۰۰	۲,۸۳۳	تملك دارایی‌های مالی	۱۰۰	۶,۳۹۰	۳,۱۹۲	واگذاری دارایی‌های مالی
۴۶	۳۷,۳۵۰	۲۵,۶۲۰	جمع مصارف عمومی دولت	۳۷	۳۵,۲۰۶	۲۵,۶۲۰	جمع منابع عمومی دولت
۵۳	۴,۲۰۰	۲,۷۵۱	مصارف از محل اختصاصی	۵۳	۴,۲۰۰	۲,۷۵۱	درآمد اختصاصی
۴۶	۴۱,۵۵۰	۲۸,۳۷۱	مصارف بودجه عمومی دولت	۳۹	۳۹,۴۰۶	۲۸,۳۷۱	منابع بودجه عمومی دولت

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۴ - سازمان برنامه و بودجه کشور

* ۲۰۰ همت نیز از محل واگذاری اموال منقول و غیرمنقول است که چون صرف هزینه فرابودجه‌ای می‌شود (برای تسویه بدهی تأمین اجتماعی) در اینجا ثبت نشده است.

برای مشاهده اینکه در بودجه متعارف آن‌چنان که در قالب بودجه سال‌های گذشته ارائه می‌شد چه تحولاتی رخ داده است، در جدول ۳ ارقام فرابودجه‌ای از لایحه سال ۱۴۰۴ بیرون کشیده شده و تنها ارقام بودجه متعارف در مقایسه با بودجه مصوب سال ۱۴۰۳ نمایش داده شده است. کل منابع عمومی دولت در لایحه از ۲,۵۶۲ همت در سال ۱۴۰۳ به ۳,۵۲۰ همت افزایش یافته که به معنی رشد ۳۷ درصدی می‌باشد. با احتساب درآمدهای اختصاصی، منابع بودجه عمومی متعارف نیز از ۲,۸۳۷ همت به ۳,۹۴۰ همت رسیده و حدود ۴۰ درصد رشد کرده است که در مقایسه با رشد ۵۲ درصدی کل لایحه بودجه در جدول ۲، اختلاف ۱۰ درصدی وجود دارد. همان‌طور که در جدول ۴ نیز ملاحظه می‌شود، رشد فرابودجه‌ای سال ۱۴۰۴ بیش از ۵۰ درصد خواهد بود؛ بنابراین بخش بزرگی از رشد لایحه از محل فرابودجه‌ای و نه بودجه متعارف می‌باشد. این اتفاق در سال‌های گذشته نیز رخ داده است؛ اما به دلیل عیان نبودن فرابودجه در بودجه‌های سالانه، رشد بودجه کمتر از میزان واقعی نشان داده می‌شد. به عبارت دیگر، رشد قابل توجه ۵۲ درصدی کل لایحه سال ۱۴۰۴، نباید با بودجه‌های سنواتی سال‌های گذشته مقایسه شده که تعبیر بودجه بسیار انبساطی از آن می‌گردد، چراکه بخش عمده انبساط بودجه سال‌های قبل، در آنها وارد و ثبت نمی‌شده است.

از آنجا که درآمدهای عمومی شامل اقلام فرابودجه‌ای نیست؛ بنابراین رقم و رشد آن نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳، همانند جدول ۲ است. واگذاری دارایی سرمایه‌ای در بودجه متعارف لایحه سال ۱۴۰۴ حدود ۶ درصد کاهش داشته و از ۶۴۴ همت در سال ۱۴۰۳ به ۶۰۶ همت رسیده است. البته بخش عمده این کاهش مربوط به کمتر شدن سهم دولت از فروش منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی در سال ۱۴۰۴ می‌باشد که بر اساس جزء ۱ بند «الف» تبصره ۳ لایحه، این سهم حدود ۵۰۹ همت تعیین شده است. همان‌طور که در جدول ۷ ملاحظه خواهد شد این سهم در مصوب سال ۱۴۰۳، حدود ۵۸۲ همت می‌باشد. علاوه بر آن، منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول به منظور مولدسازی دارایی‌های دولت نیز از ۶۱ همت در مصوب ۱۴۰۳ به ۲۵ همت در لایحه کاهش یافته است. مجموع این ارقام باعث شده تا واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه متعارف حدود ۶ درصد کمتر شود.

در مقابل، واگذاری دارایی‌های مالی نسبت به سال ۱۴۰۳ تقریباً ۱۰۰ درصد افزایش یافته و از ۳۲۰ همت به ۶۴۰ همت رسیده است که بخش عمده آن از انتشار اوراق مالی (معادل ۵۰۰ همت) و بخش دیگر نیز از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (معادل ۱۳۹ همت) تأمین می‌شود. بنابراین در بودجه متعارف نیز بخش عمده رشد ۳۷ درصدی منابع عمومی دولت از محل انتشار اوراق و واگذاری دارایی‌های مالی اتفاق افتاده و آن‌چنان منابع واقعی جدید (که در درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی سرمایه‌ای می‌تواند مستتر باشد) در لایحه بودجه ۱۴۰۴ پدید نیامده است.

در سمت مصارف جدول ۳، هزینه‌های جاری متعارف از حدود ۱,۸۷۸ همت در سال ۱۴۰۳ به ۲,۸۶۵ همت در لایحه افزایش یافته که در مقایسه با درآمدهای عمومی ۲,۲۷۶ همتی لایحه، به معنی کسری تراز عملیاتی بودجه متعارف به میزان ۵۹۰ همت است. بنابراین از کل کسری تراز عملیاتی ۱,۸۰۰ همت که در جدول ۲ معرفی شد، تقریباً ۵۹۰ همت (۳۲ درصد) آن از محل بودجه متعارف بوده و حدود ۱,۲۰۰ همت (۶۸ درصد) از محل فرابودجه ایجاد شده است. با این حال، کسری تراز عملیاتی متعارف لایحه بودجه در مقایسه با کسری عملیاتی بودجه مصوب سال ۱۴۰۳ (که حدود ۲۸۰ همت می‌باشد)، تقریباً ۱۱۰ درصد رشد یافته و دو برابر شده است. بر اساس توضیحاتی که ذیل جدول ۱ ارائه شده است، حدود ۳۲۹ همت از ۵۹۰ همت کسری عملیاتی لایحه از محل مازاد منابع واگذاری دارایی مالی (انتشار اوراق مالی و فروش سهام) تأمین مالی می‌شود که به معنی موکول کردن عواقب این کسری به دوره‌های بعد خواهد بود.

جزء دوم مصارف بودجه متعارف در جدول ۳، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که ۴۰ درصد رشد داشته و از ۴۰۰ همت در مصوب سال ۱۴۰۳ به ۵۶۰ همت در لایحه ۱۴۰۴ افزایش یافته است. رشد مذکور یکی از ویژگی‌های مثبت لایحه بودجه می‌باشد که صرفاً بابت طرح‌های عمرانی دولت (با اولویت طرح‌های نیمه‌تمام) هزینه می‌شود و این به معنی رشد سرمایه‌گذاری دولت در شرایطی است که وضعیت موجود تشکیل سرمایه در اقتصاد کشور از شرایط مناسبی برخوردار نیست. جزء سوم مصارف، یعنی تملک دارایی‌های مالی متعارف نیز تفاوت چندانی با وضعیت مصوب ۱۴۰۳ نداشته و تنها ۹ درصد رشد کرده و مقدار آن از ۲۸۳ همت سال ۱۴۰۳ به ۳۱۰ همت در لایحه رسیده است که مقدار قابل توجه آن (۲۷۰ همت) به منظور بازپرداخت اصل اوراق منتشر شده در دوره‌های قبل اختصاص می‌یابد.

در نهایت اینکه مصارف عمومی متعارف دولت در لایحه نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳، حدود ۴۶ درصد رشد یافته که بیش از رشد ۳۷ درصدی منابع عمومی متعارف لایحه است. مصارف عمومی دولت از ۲,۵۶۰ همت مصوب ۱۴۰۳ به ۳,۷۳۵ همت در لایحه ۱۴۰۴ افزایش یافته که بخش عمده آن افزایش هزینه‌های جاری بوده و موجب افزایش کسری تراز عملیاتی در لایحه شده است. نکته دیگر اینکه بدون در نظر گرفتن بخش فرابودجه در لایحه ۱۴۰۴، بودجه متعارف به تنهایی تراز نبوده و کسری به میزان ۲۱۵ همت خواهد داشت. این کسری بودجه مطابق آنچه در توضیحات ذیل جدول ۱ داده شده است، از محل منابع صندوق توسعه ملی تأمین مالی خواهد شد تا کل لایحه بودجه؛ اعم از فرابودجه و بودجه متعارف تراز گردد.

اکنون که کل لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و بودجه متعارف آن با مصوب سال ۱۴۰۳ مقایسه شده است، ضروری می‌باشد بخش فرابودجه ۱۴۰۴ نیز با فرابودجه سال ۱۴۰۳ مورد مقایسه و تحلیل قرار گیرد. جدول ۴ سقف منابع و مصارف فرابودجه سال‌های ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ را نشان می‌دهد. جزء درآمدهای عمومی و همین‌طور درآمد اختصاصی به دلیل نداشتن اقلام فرابودجه‌ای، شامل رقم‌های صفر می‌باشد. کل منابع عمومی دولت

از محل فرابودجه در لایحه ۱۴۰۴، حدود ۸۰ درصد رشد دارد و از میزان ۱,۳۷۰ همت در سال ۱۴۰۳ به ۲,۴۶۷ همت در لایحه افزایش یافته است. برخلاف سال ۱۴۰۳ که اقلام منابع فرابودجه‌ای تنها مربوط به واگذاری دارایی سرمایه‌ای می‌باشد، اقلام مذکور در لایحه ۱۴۰۴، واگذاری دارایی مالی را نیز شامل شده است. میزان منابع واگذاری مالی در لایحه، ۷۴۱ همت در نظر گرفته شده که ۵۴۱ همت آن استجازه استفاده از سهم منابع صندوق توسعه ملی و ۲۰۰ همت دیگر آن نیز از محل فروش اوراق مالی برای تسویه بدهی‌های دولت در سال ۱۴۰۴ می‌باشد.

جدول ۴: سقف منابع و مصارف فرابودجه‌ای ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ - هزار میلیارد ریال

منابع				مصارف			
رشد- درصد	لایحه ۱۴۰۴	مصوب ۱۴۰۳		رشد- درصد	لایحه ۱۴۰۴	مصوب ۱۴۰۳	
			درآمدها				هزینه‌ها
			۰		۰		۰
			۱۳,۷۱۰		۱۷,۲۶۰		۲۶
			۱۳,۷۱۰		۷,۴۱۰		-
			۱۳,۷۱۰		۲۴,۶۷۰		۸۰
			۰		۰		۰
			۱۳,۷۱۰		۲۴,۶۷۰		۸۰

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۴ - سازمان برنامه و بودجه کشور

واگذاری دارایی سرمایه‌ای شامل رقم فرابودجه‌ای ۱,۷۲۶ همت است که اقلام آن در جدول ۱ تشریح شد. این رقم نسبت به سال ۱۴۰۳ که مقدار آن ۱,۳۷۰ همت بوده است، رشد ۲۶ درصدی دارد. بخش عمده این جزء مربوط به منابع هدفمندی یارانه‌ها (تقریباً ۷۷۴ همت) و سهم نیروهای مسلح از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی (حدود ۵۶۰ همت) در سال ۱۴۰۴ است. در حالی که منابع هدفمندی در بودجه مصوب سال ۱۴۰۳، حدود ۷۵۹ همت و سهم نیروهای مسلح از منابع حاصل از صادرات نیز حدود ۴۳۰ همت بوده که با توجه به این ارقام، منابع مذکور در لایحه سال ۱۴۰۴ به ترتیب رشد ۲ درصد و ۳۰ درصدی دارند.

در طرف مصارف جدول ۴ هر سه جزء دارای اقلام فرابودجه‌ای است و نسبت به مصوب سال قبل افزایش قابل توجهی داشته‌اند. مجموع مصارف عمومی فرابودجه‌ای دولت در سال ۱۴۰۳، حدود ۱,۳۷۰ همت و این میزان در لایحه ۱۴۰۴ به ۲,۲۵۰ همت افزایش یافته است که به معنی رشد ۶۴ درصدی می‌باشد. مقایسه مصارف عمومی فرابودجه‌ای با منابع عمومی آن در جدول ۴، بیان می‌کند که منابع فرابودجه‌ای به میزان ۲۱۵ همت بیش از مصارف فرابودجه است و همان‌طور که در تشریح جدول ۳ گفته شد، این مبلغ معادل کسری بودجه متعارف بوده و از محل منابع صندوق توسعه ملی برای پوشش این کسری استفاده می‌شود.

مهم‌ترین جزء مصارف فرابودجه‌ای، هزینه‌های جاری است که بخش قابل توجهی را تشکیل داده و از حدود ۸۸۰ همت در سال ۱۴۰۳ به ۱,۲۱۵ همت در لایحه سال ۱۴۰۴ رسیده که رشد ۳۸ درصدی برای آن رقم خورده است. رقم ۱,۲۱۵ همت در هزینه‌های جاری فرابودجه‌ای، بخشی از کسری تراز عملیاتی ۱,۸۰۰ همت در لایحه می‌باشد و ۵۹۰ همت دیگر این کسری، در بودجه متعارف اتفاق افتاده است. بنابراین حدود ۶۸ درصد کسری تراز عملیاتی کل لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از محل هزینه‌های جاری فرابودجه‌ای رقم خورده که سهم بودجه متعارف در آن کمتر است. محل تأمین کسری عملیاتی فرابودجه‌ای ۱,۲۱۵ همتی در لایحه، از محل مازاد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی فرابودجه‌ای انجام می‌شود.

مطابق جدول ۴، از میزان ۱,۷۲۶ همت منابع واگذاری سرمایه‌ای فرابودجه، مبلغ ۶۳۶ همت برای تملک دارایی سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد و مابقی منابع (حدود ۱,۰۹۰ همت) از جمله منابع هدفمندی یارانه‌ها، برای تأمین هزینه‌های جاری فرابودجه‌ای مانند مصارف هدفمندی یارانه‌ها اختصاص می‌یابد. همین طور از میزان ۷۴۱ همت منابع واگذاری مالی فرابودجه (که بخش عمده آن منابع صندوق توسعه ملی است)، مبلغ ۴۰۰ همت برای تملک دارایی مالی اختصاص می‌یابد و مابقی منابع (حدود ۳۴۱ همت) برای جبران باقیمانده هزینه‌های جاری فرابودجه (هزینه ۱۲۵ همت) و تأمین کسری عملیاتی بودجه متعارف (معادل ۲۱۵ همت) اختصاص یافته تا به این طریق هم کسری بودجه متعارف و هم هزینه‌های جاری فرابودجه، تأمین مالی شوند.

۱-۳- تحلیل روندهای گذشته ارقام بودجه

جدول ۵ شامل ارقام مصوب و عملکرد اجزای منابع عمومی دولت در بودجه‌های پنج سال اخیر (۱۴۰۰-۱۴۰۴) است. همچنین ستون‌های بعدی هر سال در جدول، درصد تحقق و سهم عملکرد هر جزء از منابع عمومی را به درصد نشان می‌دهند. البته عملکرد سال ۱۴۰۳ با این پیش‌فرض محاسبه شده که متوسط درصد تحقق سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ اجزای سه‌گانه در سال ۱۴۰۳ نیز محقق شود. با این محاسبه انتظار این است که در سال جاری نیز ۱۰۰ درصد منابع عمومی بودجه محقق شود، اگرچه این تحقق تنها در صورتی اتفاق می‌افتد که عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی همانند اغلب سال‌های گذشته بیش از ۱۰۰ درصد (۱۷۷ درصد) تحقق یابد. نکته دیگر اینکه ارقام همه سال‌ها حتی لایحه ۱۴۰۴ در جدول ۵، بدون احتساب فرابودجه بوده و تنها ارقام بودجه متعارف در آن منعکس شده است. نکات قابل بیان این جدول به صورت زیر خلاصه می‌شود:

- درصد تحقق جزء درآمدهای عمومی در اغلب سال‌ها (به استثنای سال ۱۴۰۱ که ۱۰۰ درصد محقق شده) بیش از ۱۰۰ درصد بوده و بیشتر از رقم مصوب، عملکرد داشته است. این تحقق بیشتر از مصوب، به واسطه عملکرد وصول درآمدهای مالیاتی است که در جدول ۶ ملاحظه خواهد شد.
- متوسط درصد تحقق منابع حاصل از جزء واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در پنج سال اخیر، حدود ۷۰ درصد بوده است. از آنجا که منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی

تشکیل‌دهنده بخش عمده جزء مذکور می‌باشد، بنا بر این درصد گفته شده بیانگر این است که در عمل غالباً قسمت قابل توجهی از این منابع وصول نمی‌شود. این یعنی دولت هرساله از محل منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای با کسری مواجه است. البته قسمتی از این عدم تحقق نیز به عملکرد بسیار پایین در واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولتی مربوط می‌شود.

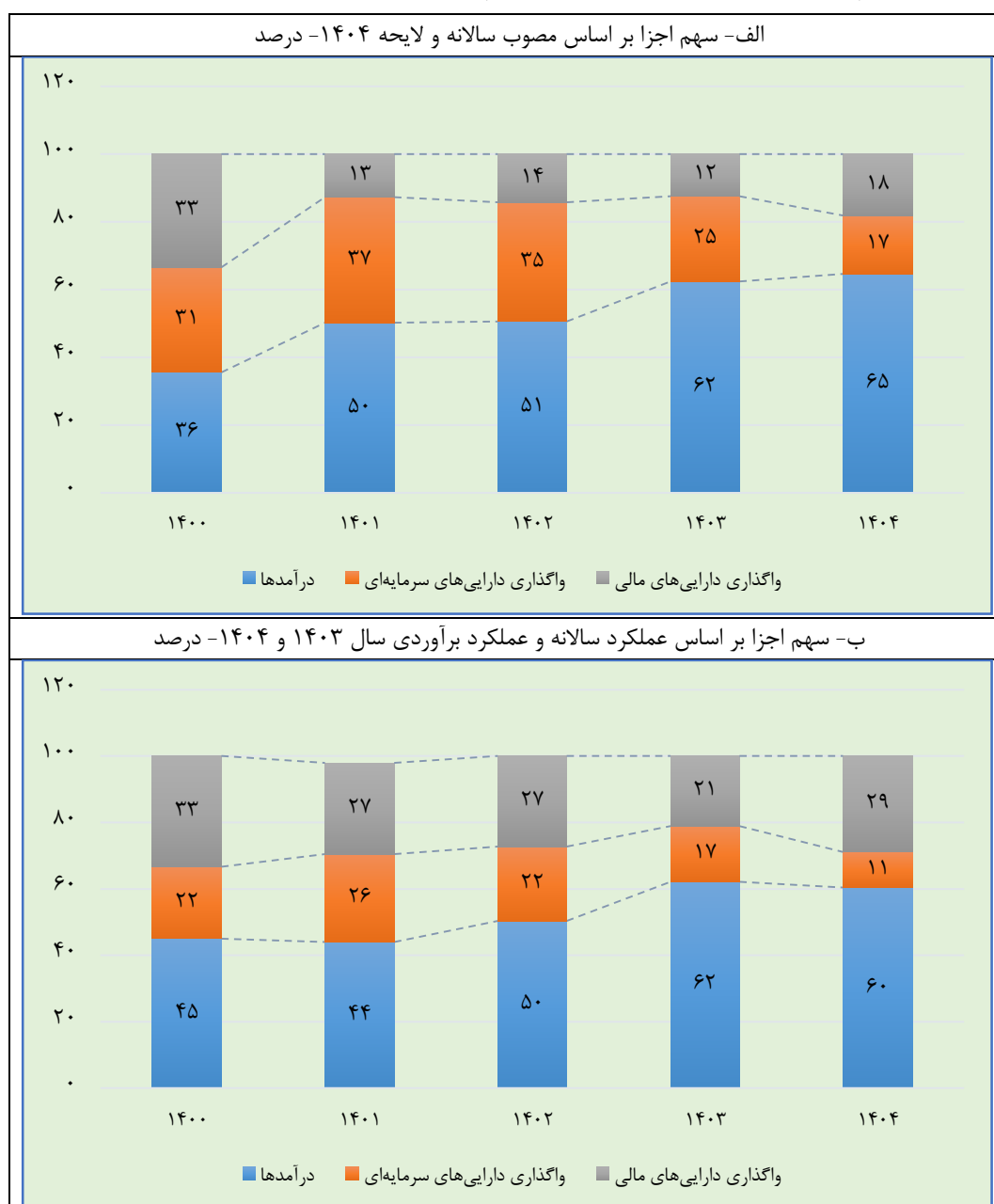
- دولت به واسطه مواجه شدن با کسری منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای هنگام اجرای بودجه و درون سال، عموماً برای جبران آن از دو ابزار استفاده می‌کند؛ انتشار اوراق مالی و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی. این اقدام، خود را در درصد تحقق منابع واگذاری دارایی‌های مالی نشان می‌دهد که به ویژه بعد از سال ۱۴۰۰، متوسط درصد تحقق مذکور حدود ۲۰۰ درصد می‌باشد.
- در لایحه سال ۱۴۰۴، استجازه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی از همان ابتدا دریافت و در ارقام لایحه وارد و بر اساس آن، لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ تراز شده است. حال اگر منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای (منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی که معادل ۲,۱۰۰ همت است) مطابق سنت سال‌های گذشته به صورت کامل محقق نشود، انتظار این است که دولت بخشی از مصارفی که مصوب می‌شود را نتواند تأمین مالی کند و قسمتی از تعهدات انجام نخواهد شد.

جدول ۵: روند پنج ساله مصوب و عملکرد منابع بودجه؛ هزار میلیارد ریال - درصد

۱۴۰۱				۱۴۰۰					
تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	تحقق	سهم	عملکرد	مصوب		
۱۰۰	۴۴	۶,۹۶۳	۶,۹۹۶	۱۰۹	۴۵	۴,۹۶۶	۴,۵۴۹	درآمدها	
۸۱	۲۶	۴,۱۸۱	۵,۱۷۶	۶۱	۲۲	۲,۴۰۰	۳,۹۵۵	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	
۲۴۶	۲۷	۴,۳۴۹	۱,۷۶۹	۸۶	۳۳	۳,۶۷۹	۴,۲۷۵	واگذاری دارایی‌های مالی	
۱۱۳	۱۰۰	۱۵,۸۲۱	۱۳,۹۴۱	۸۶	۱۰۰	۱۱,۰۴۵	۱۲,۷۷۹	منابع عمومی دولت	
۱۴۰۴				۱۴۰۳				۱۴۰۲	
سهم	لایحه	تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	تحقق	سهم	عملکرد	مصوب
۶۵	۲۲,۷۵۶	۱۰۴	۶۲	۱۶,۶۵۳	۱۵,۹۸۳	۱۰۴	۵۰	۱۰,۹۵۰	۱۰,۵۴۱
۱۷	۶,۰۶۰	۶۹	۱۷	۴,۴۶۹	۶,۴۴۵	۶۷	۲۲	۴,۸۷۵	۷,۳۲۳
۱۸	۶,۳۹۰	۱۷۷	۲۱	۵,۶۶۰	۳,۱۹۲	۲۰۰	۲۷	۵,۹۲۱	۲,۹۶۰
۱۰۰	۳۵,۲۰۶	۱۰۵	۱۰۰	۲۶,۷۸۲	۲۵,۶۲۰	۱۰۴	۱۰۰	۲۱,۷۴۷	۲۰,۸۲۳

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه، لایحه بودجه ۱۴۰۴ و گزارش پشتیبان لایحه بودجه - سازمان برنامه و بودجه کشور

نمودار شماره ۱ روند سهم اجزای منابع عمومی دولت در بودجه‌های سالانه را یکبار در قسمت «الف» بر اساس سهم مصوب اجزای سه‌گانه در پنج سال گذشته و لایحه ۱۴۰۴ و یکبار نیز در قسمت «ب» بر اساس سهم عملکرد این اجزا نمایش می‌دهد. عملکرد اجزای مذکور برای سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ با این پیش‌فرض برآورد شده است که متوسط درصد تحقق هر سه جزء در سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۰۲ برای دو سال اخیر برقرار باشد. همین‌طور همه سهم‌ها در نمودار ۱، بدون احتساب ارقام فرابودجه‌ای مورد محاسبه قرار گرفته است.



نمودار ۱: سهم اجزای منابع عمومی دولت در بودجه‌های سالانه

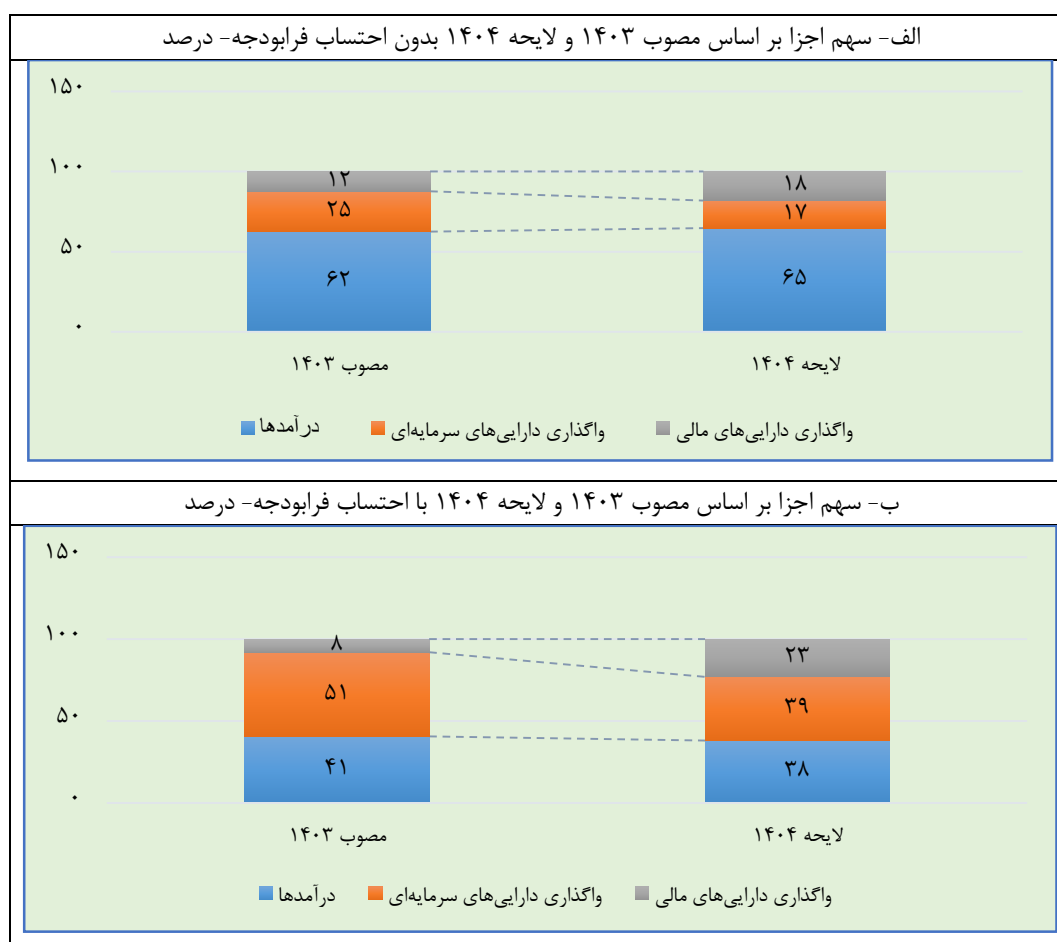
مطابق قسمت «الف» نمودار، سهم درآمدهای عمومی طی یک فرایند صعودی به واسطه کاهش درآمدهای حاصل از فروش نفت و افزایش درآمدهای مالیاتی مصوب در سال‌های اخیر، از ۳۶ درصد منابع عمومی بودجه در سال ۱۴۰۰ به ۶۵ درصد در لایحه سال ۱۴۰۴ رسیده است. البته سهم ۶۵ درصدی در شرایط بدون احتساب فرابودجه بوده و در صورت محاسبه ارقام فرابودجه، همان‌طور که در نمودار بعد ملاحظه خواهیم کرد، سهم مذکور بسیار کمتر خواهد بود. با این حال، سهم درآمدهای عمومی در بودجه متعارف در سال‌های اخیر فزاینده بوده و در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ بخش قابل توجهی از بودجه را به خود اختصاص داده است. همین‌طور کاهش محسوس سهم واگذاری دارایی سرمایه‌ای، به‌ویژه در لایحه سال ۱۴۰۴ که به ۱۷ درصد رسیده است، قابل توجه می‌باشد. سهم واگذاری دارایی مالی روند تقریباً یکنواختی در چهار سال اخیر داشته، هرچند در لایحه سال ۱۴۰۴، سهم آن از ۱۲ درصد مصوب سال ۱۴۰۳ به ۱۸ درصد افزایش یافته است.

در قسمت «ب» نمودار، آنچه در عمل برای سهم اجزای منابع عمومی اتفاق افتاده را به ما نمایش می‌دهد. ملاحظه می‌شود با ادامه روند درصد تحقق‌ها، رشد عملکرد سهم درآمدهای عمومی در سال ۱۴۰۴ متوقف شده و حتی این سهم از ۶۲ درصد به ۶۰ درصد کاهش نیز خواهد یافت. کاهش سهم واگذاری دارایی سرمایه‌ای و منابع حاصل از فروش نفت در عملکرد سال‌های ۱۴۰۴-۱۴۰۰ نیز اتفاق افتاده و این کاهش حتی شدیدتر از آنچه در مصوب رخ داده است، خود را نشان می‌دهد. سهم این جزء از ۱۷ درصد سال ۱۴۰۳ به ۱۱ درصد در لایحه ۱۴۰۴ کاهش یافته که رقم بی‌سابقه‌ای در بودجه متعارف است. البته این اتفاق تنها زمانی می‌تواند رخ ندهد که جزء واگذاری دارایی سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۴، بیش از متوسط سال‌های قبل محقق شود که با توجه به مسائل در جریان منطقه و نتایج انتخابات ایالات متحده آمریکا که تأثیر مستقیم بر تحریم صادرات و فروش نفت ایران دارد، امکان محقق شدن آن احتمال کمتری دارد.

مقایسه تحولات سهم واگذاری دارایی‌های مالی در قسمت‌های «الف» و «ب» نشان می‌دهد که در سه سال گذشته، واگذاری دارایی‌های مالی، به‌ویژه انتشار اوراق مالی بیش از آنچه مصوب می‌شود، در عمل اتفاق می‌افتد و این به دلیل محقق نشدن بخش بزرگی از منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای و حتی در برخی سال‌ها منابع درآمدهای عمومی رخ داده است. در سال ۱۴۰۴ نیز سهم مصوب واگذاری دارایی مالی افزایش یافته و انتظار می‌رود با فرض اینکه تقاضا برای خرید اوراق نیز فزونی یابد، پیش‌بینی می‌شود رقم آن از ۲۱ درصد در سال ۱۴۰۳ به ۲۹ درصد برسد. در جدول ۳ نیز رشد قابل توجه ۱۰۰ درصدی واگذاری دارایی مالی در بودجه متعارف لایحه ۱۴۰۴ مشاهده شد و تأییدکننده انتظار افزایش سهم آن به ۲۹ درصد منابع عمومی بودجه در عمل می‌باشد.

آنچه در نمودار ۱ ملاحظه شد، بر اساس ارقام مصوب و عملکرد بودجه‌های سالانه و لایحه ۱۴۰۴ بدون احتساب فرابودجه در آنها بود. از آنجاکه ارقام فرابودجه قبل از سال ۱۴۰۳ در دسترس نیست، نمودار ۲ روند تغییر سهم

مصوب اجزای منابع عمومی را برای سال ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ در دو حالت با احتساب فرابودجه و بدون آن نمایش می‌دهد. قسمت «الف» نمودار، تغییر سهم اجزا را بدون احتساب فرابودجه نشان می‌دهد که درواقع همان دو میله سمت راست در قسمت «الف» نمودار ۱ می‌باشد. به عبارتی سهم واگذاری دارایی سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۴ نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳ کاهش یافته و از ۲۵ درصد به ۱۷ درصد رسیده است و در جدول ۳ ملاحظه می‌شود که جزء مذکور با رشد منهای ۶ درصد مواجه است، در حالی که سهم دو جزء دیگر افزایش یافته است.



نمودار ۲: سهم اجزای منابع عمومی دولت در بودجه مصوب ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴

قسمت «ب» نمودار ۲، تغییر سهم اجزا را با احتساب ارقام فرابودجه برای مصوب سال ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ نمایش می‌دهد. با احتساب ارقام فرابودجه، سهم‌ها بر اساس آنچه در جداول کلان لایحه بودجه ۱۴۰۴ منتشر شده است، محاسبه می‌گردد. با مقایسه بودجه مصوب سال ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴ ملاحظه می‌شود علاوه بر کاهش سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از ۵۱ درصد به ۳۹ درصد در لایحه (هرچند باید توجه داشت که برداشت از سهم صندوق توسعه ملی، اگرچه به عنوان قرض را در عمل، همچنان باید به معنی سهم واگذاری

دارایی سرمایه‌ای محسوب نمود، اگرچه این سهم به صورت غیرمستقیم اتفاق افتاده است)، سهم درآمدهای عمومی نیز برخلاف قسمت «الف» از ۴۱ درصد سال ۱۴۰۳ به ۳۸ درصد در لایحه ۱۴۰۴ کاهش یافته است؛ اما در مقابل، سهم واگذاری دارایی مالی با یک افزایش چشمگیر از ۸ درصد به ۲۳ درصد رسیده است. افزایش سهم واگذاری دارایی مالی در لایحه ۱۴۰۴ به دلیل ورود منابع صندوق توسعه ملی (به میزان ۵۴۱ همت) برای پوشش کسری‌های تراز بودجه متعارف و فرابودجه می‌باشد که در لایحه، جزء منابع واگذاری دارایی‌های مالی در نظر گرفته شده است.

۱-۳-۱- درآمدهای عمومی

در این بخش به روند پنج سال گذشته اقلام درآمدهای عمومی در بودجه‌های سالانه پرداخته می‌شود. در اینجا نیز همه اعداد و رقم‌ها بر اساس بودجه متعارف در نظر گرفته شده و محاسبه سهم و رشد آنها بدون احتساب ارقام فرابودجه‌ای انجام شده است. همانند سهم کل درآمدهای عمومی از منابع عمومی دولت، سهم درآمدهای مالیاتی و گمرکی از منابع عمومی دولت نیز در جدول ۶، طی پنج سال روند صعودی دارد و از ۲۵ درصد در سال ۱۴۰۰ به ۵۶ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۴ رسیده است. البته با در نظر گرفتن ارقام فرابودجه، سهم مذکور لاجرم کمتر از مقادیر فوق خواهد بود.

جدول ۶: روند پنج ساله اقلام مصوب درآمدهای عمومی بودجه؛ هزار میلیارد ریال - درصد

۱۴۰۱			۱۴۰۰					
رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب			
۷۳	۴۰	۵۶۱۷	۵۹	۲۵	۳۰۲۵۲	درآمد مالیاتی و گمرکی		
۸۰	۶	۸۷۵	۱۸	۴	۴۸۵	درآمد حاصل از مالکیت دولت		
۲۶	۱	۱۸۷	۱۵	۱	۱۴۸	درآمد فروش کالاها و خدمات		
-۵۲	۲	۳۱۷	۱۲۰	۵	۶۶۳	سایر درآمدها		
۵۴	۵۰	۶۰۹۹۶	۵۸	۳۶	۴۰۵۴۹	کل درآمدهای عمومی		
۹	۱۰۰	۱۳۰۹۴۱	۱۲۴	۱۰۰	۱۲۰۷۷۹	منابع عمومی دولت		
۱۴۰۴			۱۴۰۳			۱۴۰۲		
رشد	سهم	لایحه	رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب
۴۴	۵۶	۱۹۰۶۴۰	۵۳	۵۳	۱۳۰۶۴۵	۵۹	۴۳	۸۰۹۴۵
۵	۴	۱۰۴۱۰	۲۹	۵	۱۰۳۴۹	۱۹	۵	۱۰۰۴۵
۳۱	۲	۶۰۶	۷۸	۲	۴۶۲	۳۹	۱	۲۶۰
۱۰۹	۳	۱۰۱۰۰	۸۱	۲	۵۲۷	-۸	۱	۲۹۱
۴۲	۶۵	۲۲۰۷۵۶	۵۲	۶۲	۱۵۰۹۸۳	۵۱	۵۱	۱۰۰۵۴۱
۳۷	۱۰۰	۳۵۰۲۰۶*	۲۳	۱۰۰	۲۵۰۶۲۰	۴۹	۱۰۰	۲۰۰۸۲۳

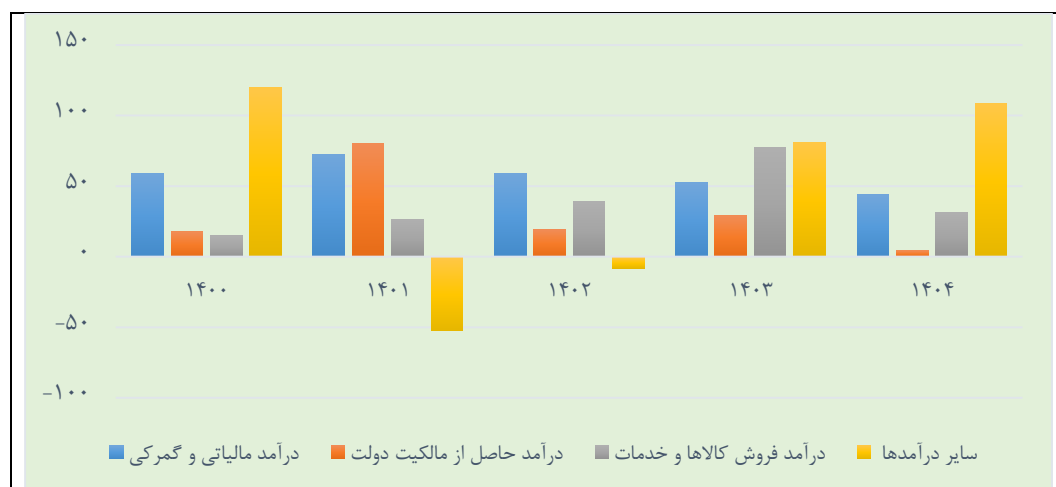
مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۴ - سازمان برنامه و بودجه کشور

* رقم منابع عمومی دولت برای لایحه ۱۴۰۴، بدون احتساب ارقام فرابودجه در نظر گرفته شده است.

در جدول ۶ ملاحظه می‌شود با وجود کاهش رشد درآمدهای مالیاتی از ۵۳ درصد در مصوب سال ۱۴۰۳ به ۴۴ درصد در لایحه سال ۱۴۰۴، اما سهم این درآمدها از منابع عمومی دولت در این مدت از ۵۳ درصد به ۵۶ درصد افزایش یافته است. چنانچه ارقام فرابودجه را نیز در منابع عمومی دولت در نظر بگیریم، خواهیم دید که سهم درآمدهای مالیاتی نیز همانند رشد این درآمدها در لایحه ۱۴۰۴، با کاهش همراه خواهد بود. به هر حال مقایسه ستون‌های مربوط به سهم اقلام درآمدهای عمومی در جدول بالا نشان می‌دهد که بخش عمده این درآمدها به درآمدهای مالیاتی و گمرکی تعلق دارد و هرساله این سهم با رشد نسبی همراه بوده است.

دومین قلمی که سهم بیشتری در درآمدهای عمومی دارد، درآمد حاصل از مالکیت دولت می‌باشد که به طور متوسط در سال‌های مورد بررسی، سهم ۵ درصدی از کل منابع عمومی دولت و سهم بسیار ناچیزی در مقایسه با اقلام دیگر منابع عمومی دولت دارد. جزئیات قلم درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، آن گونه که در لایحه ۱۴۰۴ اشاره شده است شامل درآمدهای حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی (معادل ۶۰ همت)، مالکیت دولت در بخش ارتباطات (برابر ۲۶ همت) و بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن (معادل ۵۵ همت) می‌باشد. مجموع این اقلام همان‌طور که در جدول ۶ ملاحظه می‌شود در لایحه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۴۱ همت بوده و نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳، رشد ۵ درصدی دارد.

درآمد حاصل از فروش کالاها و خدمات با وجود ردیف‌های متنوع در بودجه‌های سنواتی و گستردگی آن، تنها ۱ درصد منابع عمومی دولت را در بودجه سال‌های گذشته و ۲ درصد در لایحه را پوشش داده است. میزان درآمد حاصل از این قلم، از ۴۶ همت مصوب سال ۱۴۰۳ به ۶۰ همت در لایحه افزایش یافته که به معنی رشد ۳۰ درصدی آن می‌باشد. قلم سایر درآمدها نیز که شامل دو قلم درآمدهای حاصل از جرائم، خسارات و درآمدهای متفرقه است، حدود ۳ درصد منابع عمومی را در لایحه تشکیل داده است. نمودار ۳ رشد چهار قلم درآمدهای عمومی را در سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۰۴ نمایش می‌دهد.



نمودار ۳: رشد اقلام درآمدهای عمومی در بودجه‌های سالانه؛ ۱۴۰۰-۱۴۰۴

نمودار آبی شماره نمایشگر رشد درآمدهای مالیاتی در بودجه‌های مصوب سال‌های گذشته و لایحه سال ۱۴۰۴ است. رشد این درآمدها در چهار سال نخست دهه جاری همواره بیشتر از ۵۰ درصد بوده و حتی در سال ۱۴۰۱ میزان آن به بالای ۷۰ درصد نیز رسیده که حداقل در دهه‌های اخیر بودجه‌ریزی ایران بی‌سابقه بوده است؛ اما در لایحه سال ۱۴۰۴، با وجود افزایش میزان درآمدهای مالیاتی از ۱۳۶۴ همت مصوب شده در سال ۱۴۰۳ به ۱۹۶۴ همت، رشد آن به ۴۴ درصد رسیده است. این کاهش رشد می‌تواند به دو دلیل باشد. نخست اینکه، دولت انتظار تداوم کاهش نرخ تورم سال جاری، در سال ۱۴۰۴ را نیز دارد. به‌طوری که پیش‌بینی‌ها و برآوردهای سازمان برنامه و بودجه از نرخ تورم در سال آتی، بین ۲۸ تا ۳۳ درصد می‌باشد؛ بنابراین با این برآورد از نرخ تورم، دولت انتظار افزایش کمتری برای وصول درآمدهای مالیاتی دارد.

دوم اینکه در سه سال گذشته، دولت به دلیل مواجهه با کاهش شدید درآمدهای فروش نفت، تکیه زیادی بر تأمین مالی بودجه از محل افزایش درآمدهای مالیاتی داشته و موارد متعددی از معافیت‌های مالیاتی را در احکام تبصره‌های بودجه لغو کرده (معافیت مالیات سود سپرده اشخاص حقوقی در بودجه سال ۱۴۰۱) و یا نرخ‌های مالیاتی را افزایش داد (افزایش یک واحد درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده در بودجه سال ۱۴۰۳) که موجب بالا رفتن بخش قابل توجهی از منابع مالیاتی در آن سال‌ها شد؛ اما در لایحه سال ۱۴۰۴، برخی از این تغییرات یا لغو شده و یا در شرایط ثابت (۱۰ درصد مالیات ارزش افزوده) باقی مانده که موجب فروکش کردن رشد فزاینده درآمدهای مالیاتی در لایحه شده است.

علاوه بر این، سیاست‌ها و اقداماتی مانند افزایش سقف معافیت مالیاتی درآمد حقوق در احکام تبصره‌های لایحه (جزء ۱ بند «ز» تبصره ۱) دیده شده است که می‌تواند میزان منابع مالیاتی قابل وصول را در طی سال ۱۴۰۴ کاهش دهد. به‌طوری که برآوردها نشان می‌دهد منابع از دست رفته مالیاتی از محل دو برابر شدن سقف معافیت مالیاتی (۱۲ میلیون تومان در ۱۴۰۳ به ۲۴ میلیون تومان در لایحه) برای دولت حدود ۴۰ همت می‌باشد که رقم قابل توجهی است.

با وجود کاهش نرخ رشد درآمدهای مالیاتی و حتی کاهش سهم آن در منابع عمومی دولت (در شرایط احتساب فرابودجه)، میزان این درآمدها در لایحه ۱۴۰۴ به حدود ۱۹۶۴ همت افزایش یافته است. مصادیقی که این افزایش ممکن است از محل آنها رخ دهد؛ یکی نرخ تورم ۳۳ درصدی است که دولت در سال آتی انتظار دارد اتفاق افتد و دیگری به واسطه سیاست‌ها و یا اقداماتی است که در احکام تبصره‌های لایحه برای افزایش وصول مالیات تدارک دیده که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- فعالیت‌های فرهنگی و هنری که بر اساس بند «ل» ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم مشمول معافیت کامل مالیاتی بودند، این فعالیت‌ها بر اساس بند «س» تبصره ۱ لایحه بودجه ۱۴۰۴ تا دو برابر سقف مالیاتی ماده (۸۴) قانون مذکور معاف است و مازاد بر آن حسب مورد به نرخ قانون مالیات‌های مستقیم

مشمول مالیات می‌باشد. به عبارتی، میزان معافیت فعالیت‌های فرهنگی و هنری در سال ۱۴۰۴ تا دو برابر سقف معافیت مالیات درآمد حقوق، یعنی تا ۴۸۸ میلیون تومان در سال در نظر گرفته شده و مازاد بر آن مشمول مالیات خواهد بود.

- در جزء ۲ بند «الف» تبصره ۹ قانون بودجه سال ۱۴۰۳، تصریح شده است که به دولت اجازه داده می‌شود تا حقوق گمرکی و مالیات ارزش افزوده واردات کالاهای اساسی، دارو و مواد اولیه دارو، نهاده‌های دامی و کشاورزی، ملزومات مصرفی پزشکی و شیر خشک مخصوص اطفال را به یک درصد (۱٪) کاهش دهد. این حکم در لایحه ۱۴۰۴، در جزء ۲ بند «ذ» تبصره ۱ آورده شده، اما کاهش مالیات ارزش افزوده به یک درصد در آن لحاظ نشده است.

- حقوق ورودی خودروهای سواری نو در بند «ر» تبصره ۱ لایحه ۱۴۰۴، صد درصد (۱۰۰٪) تعیین و نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی و مالیات نیز برابر نرخ ارز بازار مرکز مبادله طلا و ارز مشخص می‌شود. در حالی که این موضوع در بند «ت» تبصره ۹ قانون بودجه سال ۱۴۰۳، بر اساس حقوق ورودی نیم تا ۴ واحد درصدی برای واردات این نوع خودروها در نظر گرفته شده است.

- در جزء ۲ بند «ز» تبصره ۱ لایحه بودجه، طی پلکانی کردن معافیت مالیات درآمد حقوق، یک پله میانی نیز مابین حقوق ۵۰ تا ۶۶ میلیون تومان درآمد ماهانه با نرخ ۲۵ درصد در مقایسه با بودجه مصوب سال ۱۴۰۳ اضافه شده است. علاوه بر این در بند «ز» لایحه، عناوین دریافتی مانند رفاهی و انگیزشی، بهره‌وری و حق السعی نیز به موارد سقف معافیت اضافه و مشمول این سقف شده‌اند، در حالی که در بودجه سال ۱۴۰۳ همه این موارد مشمول معافیت می‌باشد و مالیات بر آنها تعلق نگرفته است.

- بر اساس بند «س» تبصره ۱ لایحه ۱۴۰۴، بهره‌مندی از نرخ صفر مالیاتی موضوع بند «ث» ماده ۱۴ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت مصوب سال ۱۴۰۲، از شمول همه شرکت‌های خدماتی پذیرفته شده در بازار بورس و فرابورس به غیر از شرکت‌های ایران‌گردی و جهانگردی خارج شده است. درواقع این مشوق برای تشویق سرمایه‌گذاری غیرمستقیم عموم در انواع طرح‌های تولیدی، زیربنایی و طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای بوده که در این بند لایحه، مشوق مذکور محدود به فعالیت‌های تولیدی و خدمات ایران‌گردی و جهانگردی شده است.

- مطابق بند «ض» لایحه ۱۴۰۴، هرگونه منافع حاصل از نگهداری وجوه اشخاص در اتاق‌های پایاپای در بازار سرمایه به عنوان درآمد در صورت‌های مالی ثبت و مشمول مالیات بر درآمد خواهد شد.

- معافیت مالیات و عوارض فروش کلیه کالاها در قالب گواهی سپرده کالایی در بازار بورس کالایی که بر اساس بند «ب» ماده ۲۱ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۲ به مشمولین معافیت

مالیات ارزش افزوده اضافه شده است، مطابق بند «غ» تبصره ۱ لایحه ۱۴۰۴، از این شمولیت خارج شده و مشمول پرداخت مالیات بر ارزش افزوده می‌شود.

- در راستای بند «پ» ماده (۱۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت و به منظور ارائه مشوق انگیزشی در استان‌ها برای بهبود عملکرد وصول مالیاتی مطابق بند «ک» تبصره ۱ لایحه؛ در صورت تحقق درصد تجمعی درآمدهای مالیاتی کشور در پایان سال به بیش از صد و سه درصد (۱۰۳٪)، معادل سی درصد (۳۰٪) از مازاد فوق به تفکیک هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) برای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (تملک استانی) و بیست و پنج درصد (۲۵٪) برای سایر اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها اختصاص می‌یابد.

۱-۳-۲- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

جدول ۷ روند پنج ساله منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه و لایحه سال ۱۴۰۴ را نشان می‌دهد. در این قسمت نیز همه اعداد و رقم‌ها بر اساس بودجه متعارف در نظر گرفته شده و محاسبه سهم و رشد آنها بدون احتساب ارقام فرابودجه‌ای انجام گرفته است. بر اساس ردیف سوم، سهم کل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی دولت در بودجه پنج سال اخیر به طور متوسط ۳۰ درصد است و مهم‌ترین قلم آن منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی می‌باشد. البته در دو سال ۱۴۰۳ و لایحه ۱۴۰۴، سهم مذکور کمتر از سال‌های قبل بوده و به ترتیب به ۲۵ درصد و ۱۷ درصد کاهش یافته است.

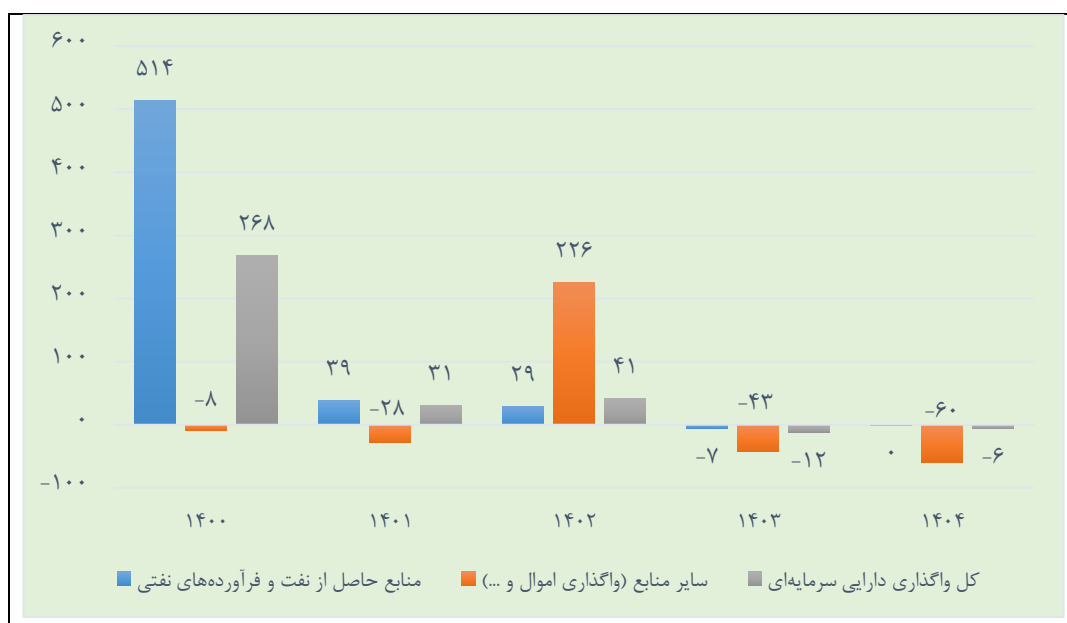
جدول ۷: روند پنج ساله ارقام مصوب منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای؛ هزار میلیارد ریال - درصد

۱۴۰۱			۱۴۰۰						
رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب				
۳۹	۳۵	۴,۸۴۴	۵۱۴	۲۷	۳,۴۹۳	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی			
-۲۸	۲	۳۳۳	-۸	۴	۴۶۳	سایر منابع (واگذاری اموال و ...)			
۳۱	۳۷	۵,۱۷۶	۲۶۸	۳۱	۳,۹۵۵	کل واگذاری دارایی سرمایه‌ای			
۹	۱۰۰	۱۳,۹۴۱	۱۲۴	۱۰۰	۱۲,۷۷۹	منابع عمومی دولت			
۱۴۰۴			۱۴۰۳			۱۴۰۲			
رشد	سهم	لایحه	رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
۰	۱۷	۵,۸۱۰	-۷	۲۳	۵,۸۲۸	۲۹	۳۰	۶,۲۳۸	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی
-۶۰	۱	۲۵۰	-۴۳	۲	۶۱۸	۲۲۶	۵	۱,۰۸۴	سایر منابع (واگذاری اموال و ...)
-۶	۱۷	۶,۰۶۰	-۱۲	۲۵	۶,۴۴۶	۴۱	۳۵	۷,۳۲۳	کل واگذاری دارایی سرمایه‌ای
۳۷	۱۰۰	* ۳۵,۲۰۶	۲۳	۱۰۰	۲۵,۶۲۰	۴۹	۱۰۰	۲۰,۸۲۳	منابع عمومی دولت

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۴ - سازمان برنامه و بودجه کشور

* رقم منابع عمومی دولت برای لایحه ۱۴۰۴، بدون احتساب ارقام فرابودجه در نظر گرفته شده است.

ارقام مربوط به منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی به طور متوسط حدود ۲۶ درصد از کل منابع عمومی دولت را در بودجه تشکیل داده است، درحالی‌که این قلم به طور متوسط تقریباً ۹۰ درصد کل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را شامل می‌شود. قلم دیگر واگذاری دارایی سرمایه‌ای، منابع حاصل از واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولتی است که در جدول ۷، با عنوان سایر منابع نشان داده می‌شود. این منابع نیز به‌طور متوسط ۳ درصد منابع عمومی دولت را تشکیل داده است. همین‌طور سهم این منابع از کل واگذاری دارایی سرمایه‌ای در سال‌های اخیر به طور متوسط ۱۰ درصد می‌باشد. نمودار ۴ نرخ رشد اقلام واگذاری دارایی سرمایه‌ای را به همراه خود این منبع نمایش می‌دهد.



نمودار ۴: رشد اقلام واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه؛ ۱۴۰۰-۱۴۰۴

روند رشد اقلام بیانگر تحول اهمیت و سهم جزء واگذاری دارایی سرمایه‌ای در بودجه‌های متعارف سالانه است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود نرخ رشد منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی از حدود ۵۰۰ درصد در سال ۱۴۰۰ به صفر درصد در لایحه ۱۴۰۴ رسیده است. البته باید توجه کرد که این ارقام مربوط به بودجه متعارف بوده، در حالی‌که بخش عمده درآمدهای فروش نفت و فرآورده‌های نفتی در منابع فرابودجه‌ای مانند منابع هدفمندی یارانه‌ها و سهم منابع نیروهای مسلح ثبت می‌شود.

وضعیت قلم فروش یا واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت نیز وضعیت مشابه منابع حاصل از فروش نفت دارد. ملاحظه می‌شود نرخ رشد این قلم در سال‌های اخیر به استثنای سال ۱۴۰۲، همواره منفی بوده و منابع حاصل از آن در حال کاهش بوده است. فروش اموال دولت در چند سال اخیر به منظور مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت می‌باشد که در اغلب سال‌ها با موفقیت چندانی همراه نبوده و عملکرد مناسبی نداشته است.

به همین دلیل دولت در تنظیم بودجه‌های سنواتی، بر اساس عملکرد سال گذشته این قلم، از مبلغ مصوب آن کاهش داده تا بتواند آن را متناسب با ظرفیت اجرایی خود کند؛ اما همچنان عملکردهای سالانه نشان می‌دهد که مولدسازی دارایی‌ها مورد انتظار دولت نمی‌باشد.

البته در لایحه سال ۱۴۰۴، علاوه بر ۲۵ همت فروش پیش‌بینی شده اموال دولت که در بودجه متعارف و در جدول ۷ در نظر گرفته شده است، فروش ۲۰۰ همت دیگر از اموال منقول و غیرمنقول به منظور تسویه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی و سایر طلبکاران پیش‌بینی شده که به علت هزینه آن در بخش فرابودجه، در جدول مذکور آورده نشده است؛ بنابراین با احتساب فرابودجه، رشد فروش یا واگذاری اموال نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳، حدود ۲۶۳ درصد خواهد بود که قابل توجه است. همین طور با احتساب ارقام فرابودجه، رشد منابع حاصل از فروش نفت نیز در لایحه بودجه به جای صفر درصد، حدود ۳۲ درصد خواهد بود.

بر اساس جداول کلان لایحه ۱۴۰۴، کل منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی (که شامل صادرات و فروش داخلی این اقلام است) حدود ۲,۱۰۷ همت (بدون احتساب ۵۴۱ همت سهم صندوق) اعلام شده است. مطابق آنچه در جدول ۱ گزارش حاضر ارائه شد، مبلغ ۱,۵۲۶ همت از منابع مذکور در فرابودجه و به عنوان منابع سهم نیروهای مسلح، طرح‌های خاص و هدفمندی یارانه‌ها در نظر گرفته شده است. حدود ۵۸۰ همت دیگر نیز در بودجه متعارف و به عنوان منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای متعارف می‌باشد؛ بنابراین تقریباً ۲۷ درصد از منابع نفت و گاز در اختیار دولت و برای هزینه در طرح‌های عمرانی قرار دارد (البته این درصد بدون احتساب سهم ۲۰ درصدی انتقال یافته صندوق توسعه ملی به دولت (۵۴۱ همت) است؛ چنانچه این مبلغ نیز به عنوان جزء منابع نفتی دولت تلقی شود و چون صرف هزینه‌های جاری فرابودجه و متعارف می‌گردد، حدود ۲۲ درصد از منابع نفت و گاز در اختیار دولت برای هزینه در طرح‌های عمرانی قرار خواهد گرفت) و مابقی در بخش فرابودجه صرف هزینه‌های جاری یا عمرانی (خارج از فرآیند دولت؛ توسط نهادها یا دستگاه‌های خاص) می‌شود.

نحوه توزیع منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی بین دولت و سایر ذینفعان بر اساس جزء ۱ و ۲ بند «الف» تبصره ۳ احکام لایحه ۱۴۰۴ مشخص شده است. مطابق جزء ۲-۱ از این بند، سهم دولت از منابع نفتی و گاز شامل ۵۰۹ همت از محل صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی و ۹۱۲ همت نیز از محل صادرات و فروش فرآورده‌های داخلی است که با احتساب ۵۴۱ همت سهم انتقال یافته صندوق توسعه ملی به دولت، حدود ۱,۹۶۰ همت منابع نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی سهم دولت در لایحه ۱۴۰۴ می‌باشد. این مبلغ در کنار ۵۶۰ همت و ۱۲۶ همت سهم به ترتیب نیروهای مسلح و دستگاه‌های خاص، بیانگر مجموع منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی به میزان ۲,۶۴۸ همت (با احتساب ۵۴۱ همت سهم صندوق) است که در لایحه ۱۴۰۴ در اختیار ذینفعان مختلف قرار خواهد گرفت.

بنابراین برخلاف رشد ۳۲ درصدی منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۴، آنچه در عمل توسط خود دولت برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی عمومی از محل منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای اختصاص خواهد یافت همان مبلغ ۶۰۶ همت در جدول ۷ می‌باشد که نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳ حدود ۷ درصد کاهش رشد داشته و سهم آن از کل منابع عمومی دولت ۱۷ درصد است. در حالی که سهم مذکور در بودجه مصوب سال ۱۴۰۳، حدود ۲۵ درصد بوده است؛ بنابراین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری عمرانی در لایحه سال ۱۴۰۴ کاهش قابل توجهی دارد.

۱-۳-۳- واگذاری دارایی‌های مالی

آخرین جزء از منابع عمومی دولت در جداول کلان بودجه‌های سالانه، منابع واگذاری دارایی‌های مالی می‌باشد که روند پنج سال اخیر ارقام آن در جدول ۸ نشان داده شده است. در اینجا نیز همه ارقام بدون در نظر گرفتن ارقام فرابودجه‌ای نمایش داده شده‌اند. بر اساس این جدول ملاحظه می‌شود که استثنای سال ۱۴۰۰، در بقیه سال‌های اخیر، قلم فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی عمده‌ترین سهم را در بین ارقام منابع واگذاری دارایی مالی دارد.

جدول ۸: روند پنج ساله ارقام مصوب منابع واگذاری دارایی مالی؛ هزار میلیارد ریال - درصد

۱۴۰۱			۱۴۰۰					
رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب			
-۲۲	۷	۱۰۳۰	۵۱	۱۰	۱۳۲۵	فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی		
-۷۲	۵	۷۱۰	۲۰۰	۲۰	۲۵۵۹	واگذاری شرکت‌های دولتی		
۰	۰	۲۹	-۳	۰	۲۹	سایر واگذاری دارایی‌های مالی		
-۱۰۰	۰	۰	-۵۰	۳	۳۶۲	استقراض از منابع صندوق توسعه ملی		
-۵۹	۱۳	۱۰۷۶۹	۱۴۵	۳۳	۴۲۷۵	کل واگذاری دارایی مالی		
۹	۱۰۰	۱۳۰۹۴۱	۱۲۴	۱۰۰	۱۲۰۷۷۹	منابع عمومی دولت		
۱۴۰۴			۱۴۰۳			۱۴۰۲		
رشد	سهم	لایحه	رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب
۹۶	۱۴	۵۰۰۰	۳۶	۱۰	۲۵۴۶	۸۲	۹	۱۸۷۰
۱۲۵	۴	۱۳۵۰	-۴۳	۲	۶۰۰	۴۹	۵	۱۰۶۰
-۱۳	۰	۴۰	۵۳	۰	۴۶	۳	۰	۳۰
-	۱۵	۵۴۱۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۲۷۰ (۱۰۰)	۳۴ (۱۸)	۱۱۸۰۰ (۶۳۹۰)**	۸	۱۲	۳۱۹۲	۶۷	۱۴	۲۹۶۰
۳۷	۱۰۰	۳۵۲۰۶*	۲۳	۱۰۰	۲۵۶۲۰	۴۹	۱۰۰	۲۰۸۲۳

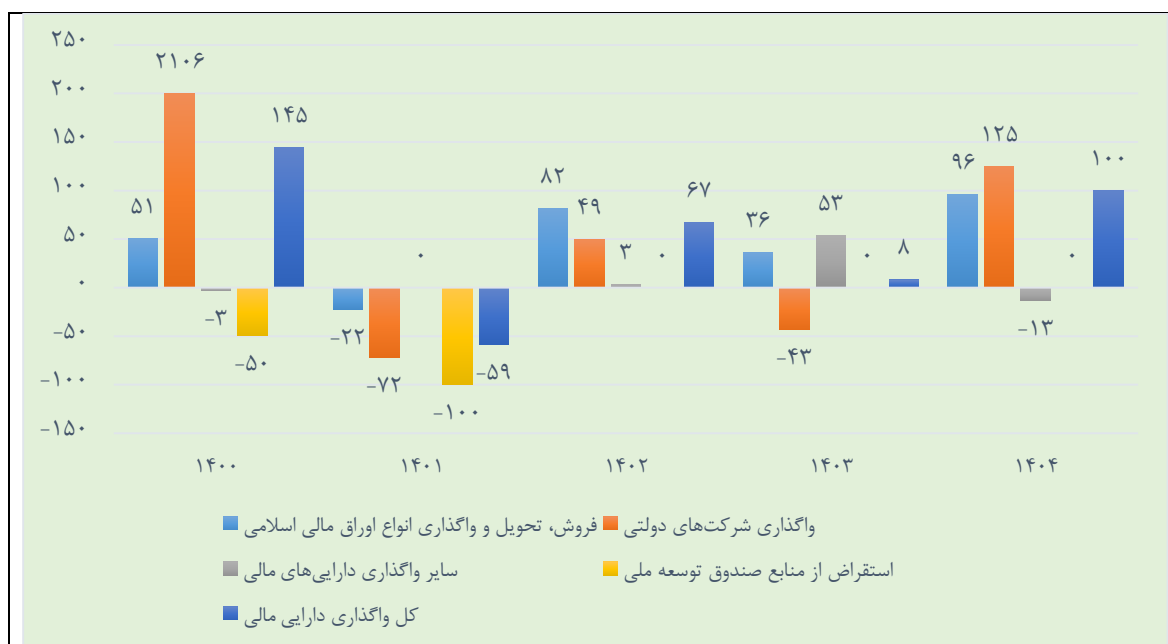
مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۴ - سازمان برنامه و بودجه کشور

* رقم منابع عمومی دولت برای لایحه ۱۴۰۴، بدون احتساب ارقام فرابودجه در نظر گرفته شده است.

** ارقام داخل پرانتز برای ردیف کل واگذاری دارایی مالی در ستون لایحه، بدون احتساب ۵۴۱ همت استقراض از صندوق است.

سهم فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی در لایحه سال ۱۴۰۴ به حدود ۱۴ درصد از منابع عمومی دولت رسیده است که این رقم در سال‌های مورد بررسی بیشترین مقدار را دارد. البته این سهم با در نظر گرفتن فروش ۵۰۰ همت اوراق مالی محاسبه شده است. در حالی که مطابق جداول کلان لایحه بودجه ۱۴۰۴، فروش اوراق مالی به میزان ۷۰۰ همت معرفی می‌شود؛ اما بر اساس بند «ص» تبصره ۲ لایحه، دولت نسبت به انتشار/ واگذاری اوراق ضمان تا سقف تضمین مجاز اعلام شده است. با این استناد، مبلغ ۲۰۰ همت از ۷۰۰ همت اوراق مالی به منظور تسویه بدهی دولت به مؤسسات مالی و اعتباری در سیستم بانکی اختصاص داده شده است که در بودجه متعارف در نظر گرفته نشده و جزئی از ارقام فرابودجه‌ای می‌باشد؛ بنابراین انتشار ۷۰۰ همت اوراق مالی اسلامی در لایحه، سهم آن از منابع عمومی دولت را در جدول ۸، از ۱۴ درصد به ۲۰ درصد افزایش خواهد داد که رقم قابل توجهی است.

قلم دیگر از منابع واگذاری دارایی مالی، درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی است که در اینجا نیز به استثنای سال ۱۴۰۰ که این قلم سهم ۲۰ درصدی از منابع عمومی دولت دارد، در سال‌های مؤخر سهم آن به طور متوسط ۴ درصد می‌باشد. میزان این قلم در لایحه سال ۱۴۰۴ حدود ۱۳۵ همت در نظر گرفته شده که نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳ تقریباً ۱۰۰ درصد رشد داشته است. نمودار ۵ نرخ رشد اقلام جزء واگذاری دارایی‌های مالی را در سال‌های مورد بررسی نمایش می‌دهد.



نمودار ۵: رشد اقلام واگذاری دارایی‌های مالی در بودجه‌های سالانه؛ ۱۴۰۰-۱۴۰۴

برخلاف اجزای دیگر منابع عمومی دولت در بودجه، نرخ رشد اقلام مربوط به جزء واگذاری دارایی‌های مالی دارای یک روند ثابت فزاینده و یا کاهنده نبوده، بلکه نوسان این اقلام شباهت زیادی به روند سینوسی داشته

و افت و خیزهای بیشتری را در خود دارند. مطابق نمودار ۵، منابع حاصل از انتشار اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۰ حدود ۵۰ درصد افزایش یافته و سپس در سال ۱۴۰۱، نرخ آن به منفی ۲۲ درصد رسیده است؛ اما در سال ۱۴۰۲ انتشار اوراق مذکور ۸۲ درصد رشد یافته و مجدداً در سال ۱۴۰۳ این نرخ به ۳۶ درصد کاهش یافته است تا اینکه در لایحه ۱۴۰۴ رشد آن به ۹۶ درصد رسیده است. نوسانات منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی حتی از انتشار اوراق نیز محسوس‌تر است، به‌طوری که رشد این قلم به صورت یک سال در میان به شکل مثبت و منفی خود را نشان می‌دهد.

این نوسان در تحولات منابع واگذاری دارایی‌های مالی بودجه‌های سالانه خود را بهتر نشان می‌دهند. تغییرات سینوسی منابع مذکور و نرخ‌های رشد مثبت و منفی آن در سال‌های پیاپی بیانگر این است که سیاست باثبات و مشخص در قبال انتشار اوراق مالی اسلامی و واگذاری شرکت‌های دولتی که تحت عنوان خصوصی‌سازی در دهه‌های اخیر اقتصاد ایران مطرح است، از طرف دولت وجود ندارد. درواقع، این اقلام بیشتر از آنکه حاوی سیاستی برای اصلاح ساختارهای اقتصادی و تأمین مالی هدفمند فعالیت‌ها باشد، صرفاً به عنوان یک نوع ابزار تأمین مالی برای جبران کسری تراز عملیاتی در بودجه‌های سالانه نگریسته می‌شود.

با ملاحظه جدول ۸ تغییر رویه دولت برای تأمین مالی بودجه بعد از سال ۱۴۰۰؛ با کاهش سهم منابع واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی تا لایحه سال ۱۴۰۴ محسوس است. سهم واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۴۰۰ حدود ۳۳ درصد بوده که بخش عمده آن به واگذاری شرکت‌های دولتی (سهم ۲۰ درصد) و سپس انتشار اوراق مالی (سهم ۱۰ درصد) مربوط می‌باشد. این سهم در سال‌های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ به طور چشمگیری کاهش یافته و به حدود ۱۲ درصد رسیده است؛ اما مجدداً در لایحه سال ۱۴۰۴ سهم منابع واگذاری دارایی مالی به ۳۴ درصد افزایش یافته است. هرچند بخش عمده این سهم از محل استقراض از صندوق توسعه ملی بوده و بدون احتساب آن، سهم مذکور به ۱۸ درصد می‌رسد؛ اما سهم واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی در مقایسه با سه سال قبل بیشتر می‌باشد.

جدول ۹: سقف منابع لایحه بودجه ۱۴۰۴ (هزار میلیارد ریال - درصد)

بدون فرابودجه		با احتساب فرابودجه		با احتساب فرابودجه		
رشد	سهم	رشد	سهم	۱۴۰۴	۱۴۰۳	منابع
۴۲	۶۵	۴۲	۳۸	۲۲،۷۵۶	۱۵،۹۸۳	درآمدها
-۶	۱۷	۴۱	۳۹	۲۳،۳۲۰	۱۶،۵۶۰	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۰۰	۱۸	۳۳۳	۲۳	۱۳،۸۰۰	۳،۱۹۰	واگذاری دارایی‌های مالی
۳۷	۱۰۰	۶۸	۱۰۰	۵۹،۸۷۶	۳۵،۷۳۳	جمع منابع عمومی دولت

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۴ و محاسبات تحقیق

به‌طور خلاصه آنچه بر اساس جدول ۹ در کلیات منابع لایحه ۱۴۰۴ اتفاق افتاده است، در دو حالت با احتساب فرابودجه و بدون فرابودجه نشان داده می‌شود. در هر دو حالت، رشد منابع واگذاری دارایی‌های مالی بیشتر از

دو جزء دیگر است، به‌ویژه در حالت فرابودجه رشد آن بیش از سه برابر می‌باشد. با وجود این، سهم این جزء در لایحه با احتساب فرابودجه، ۲۳ درصد از کل منابع عمومی دولت است که کمتر از سهم درآمدهای عمومی (۳۸ درصد) و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۳۹ درصد) است؛ بنابراین درآمدهای عمومی و واگذاری دارایی سرمایه‌ای هر کدام تقریباً ۴۰ درصد رشد نسبت به مصوب ۱۴۰۳ داشته و واگذاری دارایی مالی نیز رشد حدود ۳۳۰ درصدی دارد.

این تغییرات در ارقام مربوط به اجزای منابع عمومی دولت در لایحه بودجه، بیانگر جهت‌گیری‌ها و سیاست‌هایی است که دولت در تنظیم بودجه بر آنها تأکید دارد. اهداف و رویکردهایی که سیاست‌گذار به دنبال آن است، در قالب احکام تبصره‌ای بودجه مستتر بوده و پیگیری این اهداف خود را در تغییر روند ارقام جداول کلان بودجه نشان می‌دهد. بر همین اساس در بخش بعدی گزارش به تحلیل این سیاست‌ها و اقدامات با ملاحظه احکام بودجه و تأثیری که آنها در اقلام کلان لایحه (به‌ویژه درآمدهای مالیاتی، منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی و انتشار اوراق مالی) دارند، پرداخته می‌شود.

۲- بررسی و تحلیل سیاست‌های اتخاذ شده

یکی از اهداف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، ایجاد ثبات در شرایط اقتصادی جامعه اعلام و تأکید شده است که سیاست‌ها و اقدامات در نظر گرفته شده در بودجه سال ۱۴۰۴ در راستای این اهداف خواهد بود. مهم‌ترین نشانه‌های بی‌ثباتی در اقتصاد ایران به‌ویژه در سال‌های اخیر، نرخ تورم بالا و ماندگاری آن در سطح بالای ۳۰ درصد در ۶ سال اخیر؛ نوسان شدید نرخ ارز در بازار، افزایش شتابان آن از سال ۱۳۹۷ و بزرگ‌تر شدن شکاف نرخ ارز بازار از رسمی (نرخ ارز نیمایی)؛ درآمد سرانه پایین (حدود ۵ میلیون و ششصد هزار تومان در ماه در سال ۱۴۰۲)، کاهش رشد اقتصادی، رکود تولید و محدود شدن توان تولیدی کشور؛ کاهش تشکیل سرمایه، چه در بخش خصوصی و چه توسط دولت؛ تشدید ناترازی تجاری و فشار آن بر ذخایر ارزی کشور؛ و تشدید نابرابری در توزیع درآمد بین افراد جامعه است.

مهم‌ترین دلایل ایجاد چنین بی‌ثباتی‌هایی در اقتصاد ایران؛ وجود کسری بودجه فزاینده، مزمن و روش‌های تأمین مالی آن؛ ناترازی‌های بانکی، تکلیف دولت به بانک‌ها برای اعطای تسهیلات و اضافه برداشت‌ها از بانک مرکزی؛ ناترازی انرژی و محدود شدن ظرفیت تولیدی کشور؛ تحریم‌ها و کاهش سرمایه‌گذاری‌های خارجی و زیرساختی؛ بهره‌وری پایین در بخش‌های مختلف اداری و تولیدی است که هر یک سهم قابل توجهی در به وجود آمدن بی‌ثباتی‌ها در کشور دارند. سیاست‌های لایحه بودجه ۱۴۰۴ با رویکرد تخفیف مشکلات مذکور تنظیم شده و به عنوان یک برنامه مالی در جهت اصلاح ناترازی‌ها و رویه‌های موجود معرفی شده است. در این بخش به صورت مختصر برخی از این رویکردها و سیاست‌ها مورد بررسی قرار گرفته و اثربخشی آنها در تحقق این اهداف تحلیل می‌شود.

۲-۱- کاهش ناترازی بانکی و کنترل تورم

سیاست‌ها و اقدامات دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ برای کاهش ناترازی بانک‌ها و از این طریق، کنترل نقدینگی و نرخ تورم در اقتصاد شامل احکام تبصره‌ای به شرح زیر است:

- افزایش سرمایه بانک‌ها؛ بر اساس بند «ط» تبصره ۲ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، دولت مجاز است از محل بازپرداخت وجوه اداره شده نزد بانک‌ها از محل اعتبارات قوانین بودجه سنواتی، تسهیلات پرداختی از محل حساب ذخیره ارزی و سایر مطالبات دولت که بر اساس مقررات بانک مرکزی وصول آنها در حوزه اختیارات بانک مرکزی است، نسبت به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اقدام کند. همچنین مطابق بند «ظ» تبصره ۲ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، میزان بیست (۲۰٪) درصد از محل باقی‌مانده سود خالص سالانه قبل از کسر مالیات بانک مرکزی، موضوع بند (ب) ماده (۵۶) قانون بانک مرکزی، به عنوان افزایش سرمایه دولت نزد بانک‌های دولتی منظور می‌گردد و از بدهی دولت به این بانک‌ها کسر می‌شود.

در واقع بندهای «ط» و «ظ» تبصره ۲ لایحه ۱۴۰۴ بر اساس بند «الف» ماده ۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت و توسعه در راستای اصلاح ساختار مالی نظام بانکی و حل و فصل ناترازی مؤسسات اعتباری در نظر گرفته شده است. تأکید اجزای این بند در برنامه هفتم بر افزایش سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی و غیردولتی، به‌ویژه از محل تجدید ارزیابی دارایی بانک‌ها و مؤسسات می‌باشد؛ بنابراین محل تأمین افزایش سرمایه در بندهای «ط» و «ظ» لایحه ۱۴۰۴، انطباق کامل بر محل مورد تأکید برنامه هفتم ندارد و صرفاً نیز مؤسسات دولتی را شامل شده است.

– بهادارسازی بدهی‌های دولت؛ علاوه بر اجازه انتشار ۶۰ همت اوراق مالی توسط شهرداری‌ها و وزارت راه و شهرسازی برای تکمیل طرح‌های توسعه حمل و نقل عمومی شهری و جاده‌ای در بند «الف» تبصره ۲، در جزء ۱ بند «ح» این تبصره، سقف مجاز صدور تضمین‌نامه‌ها و تعهدنامه‌ها توسط سازمان برنامه و بودجه کشور معادل ۳۰۰ هزار میلیارد تومان تعیین شده است. همین طور بر اساس جزء ۱ بند «ص» تبصره ۲ و در راستای اجرای جزء (۶) بند (ب) ماده (۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت، سازمان مجاز است نسبت به انتشار/ واگذاری اوراق ضمان تا سقف تضمین دولت اقدام نماید. این اوراق در صورت عدم ایفای تعهد در سررسید اقساط و یا موعد بازپرداخت اصل تسهیلات، به اوراق مالی اسلامی تبدیل و قابل معامله در بازار سرمایه می‌باشد.

همچنین به منظور بهادارسازی بدهی‌های دولت، مطابق بند «ض» تبصره ۲ بدهی‌های شرکت بازرگانی دولتی، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها، سازمان مرکزی تعاون روستایی و پشتیبانی امور دام به بانک مرکزی و بانک‌ها، به عنوان بدهی دولت منتقل می‌شود. دولت مکلف است معادل سی (۳۰٪) درصد مطالبات مذکور را اوراق غیرقابل معامله در بازار سرمایه و صرفاً دارای سودبرگ، منتشر و در اختیار بانک‌ها قرار دهد.

مورد دیگر اینکه در بند «ع» تبصره ۲ تصریح شده است که در اجرای فراز اخیر بند (د) ماده (۶) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و مسئولیت دولت در نظام تأمین اجتماعی و مفاد بند «ب» ماده (۲۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت و توسعه، دولت مجاز است تمام اموال و دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی که بیش از ۵۰ درصد منابع مالی آن برای پرداخت مستمری از محل منابع بودجه عمومی کل کشور تأمین می‌گردد (به استثنای سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت اطلاعات) اعم از اموال منقول و غیرمنقول، سهام، امتیازات، موجودی، اسناد و اوراق و سایر موارد به غیر از ساختمان‌های اداری مورد نیاز را پس از تجدید ارزیابی و قیمت‌گذاری بابت تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی به سازمان مذکور واگذار نماید. در نهایت اینکه بر اساس بند «ش» تبصره ۲ لایحه بودجه، در راستای مولدسازی دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است اموال غیرمنقول در مالکیت دولت و

شرکت‌های دولتی را که تا انتهای سال ۱۴۰۳ فرایند ارزش‌افزایی آنها را در مرکز مولدسازی دولت خاتمه یافته از طریق سازوکار بورس به مزایده بگذارد.

موارد اشاره شده ذیل بهادارسازی بدهی دولت آثار خود را در جداول کلان لایحه بودجه و اغلب در منابع واگذاری دارایی‌های مالی نشان می‌دهد. در جدول ۹ ملاحظه شد که میزان رشد این منابع در لایحه ۱۴۰۴، با در نظر گرفتن ارقام فرابودجه، حدود ۳۳۰ درصد نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳ است. این رشد چشمگیر موجب شده تا سهم منابع مذکور در کل منابع عمومی دولت، از ۱۰ درصد در مصوب ۱۴۰۳ به ۲۳ درصد در لایحه ۱۴۰۴ افزایش یابد. چنین تغییری دارای پیامدهای مثبت و منفی در شرایط اقتصادی کشور دارد که در پایان این بخش به آن اشاره می‌شود.

– محدود کردن سقف تسهیلات تکلیفی بانک‌ها؛ بر اساس بند «ج» تبصره ۱۵ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، بانک مرکزی مکلف است به میزانی که هیئت عالی این بانک مصوب می‌کند، مطابق با تبصره (۳) بند (ب) ماده ۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت، سهم بانک‌ها از تسهیلات قرض‌الحسنه اشتغال و تسهیلات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، قانون جهش تولید دانش‌بنیان، قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی را معین نماید. هرچند در این حکم به صورت مشخص، محدود کردن سقف تسهیلات تکلیفی قید نشده است؛ اما سیاست‌گذار با اعطای اختیار تعیین سقف به هیئت عالی بانک مرکزی، به طور ضمنی محدود شدن سقف مذکور را به عنوان رویه نظام بانکی در نظر گرفته و از آن برای اصلاح ناترازی بانکی بهره‌برداری می‌کند. با وجود کاهش فشار بر بانک‌ها در اعطای تسهیلات تکلیفی و بهبود بخشی از ناترازی نظام بانکی، این اقدام با توجه به حجم بالای متقاضیان تسهیلات باعث افزایش مدت زمان فرایند دریافت تسهیلات، تشکیل بازار سیاه و خرید و فروش این نوع تسهیلات خواهد شد که موجب بروز نارضایتی در سطح عموم جامعه می‌شود.

به‌طور کلی اقدامات در نظر گرفته شده در لایحه بودجه برای اصلاح ناترازی نظام بانکی و کنترل نرخ تورم در کشور، پیامدها و آثار مثبت و منفی به دنبال دارد. این اقدامات با وجود تدابیری که در کاهش ناترازی بانک‌ها، کنترل پایه پولی و تقویت بنیه تأمین مالی بانک‌ها دارد، به واسطه مجوزی که برای انتشار اوراق مالی در حجم بالا ارائه می‌دهد، درواقع همانند سال‌های گذشته ابزاری برای پوشش کسری تراز عملیاتی در بودجه بوده و دولت از این طریق می‌تواند کسری عملیاتی خود را تأمین مالی کند؛ اما بهادارسازی، به‌ویژه تبدیل بدهی دولت به اوراق مالی موجب انتقال آن به سال‌های آتی و به عبارت دیگر، انتقال نرخ تورم به آینده (علی‌رغم اینکه اکنون ممکن است این تورم کنترل شود) می‌شود.

۲-۲- تقویت سرمایه‌گذاری دولت و رشد اقتصادی

تشکیل سرمایه در سال‌های اخیر چه در بخش دولتی و چه خصوصی با نرخ‌های منفی همراه بوده و موجب کاهش موجودی سرمایه و نرخ سرمایه‌گذاری در اقتصاد شده است. همراه با کاهش سرمایه‌گذاری، رشد تولید ناخالص داخلی نیز با نرخ‌های پایینی مواجه و طی یک دهه اخیر، رکود تولید بر اقتصاد کشور حاکم بوده است. اقداماتی که دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ برای مرتفع کردن این چالش در نظر گرفته شامل احکام تبصره‌ای به شرح زیر می‌باشد:

– رشد قابل توجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛ بر اساس جدول شماره ۲ در این گزارش، رشد تملک دارایی سرمایه‌ای با احتساب فرابودجه، حدود ۵۷ درصد می‌باشد و میزان آن از حدود ۷۶۰ همت مصوب سال ۱۴۰۳ به حدود ۱۲۰۰ همت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ افزایش یافته است. هرچند رشد مذکور بدون در نظر گرفتن فرابودجه، مطابق جدول ۳ حدود ۴۰ درصد می‌باشد؛ اما رشد مذکور اسمی بوده و با در نظر گرفتن تغییرات سالانه در تعدیل فهرس بها، به‌ویژه نرخ‌های تورم موجود و پیش‌بینی شده عملاً رشد واقعی در این حوزه اتفاق نیفتاده است. با وجود این، رشد مذکور نیز نسبت به رشدهای بطئی در گذشته که به نوعی به معنی رشد منفی و کاهش ارقام واقعی سرمایه‌گذاری قابل توجه بوده و در شرایط رشد منفی سرمایه‌گذاری کل در اقتصاد ایران می‌تواند سیاستی مثبت و قابل قبول تلقی شود. احکام تبصره‌ای که این رشد را توضیح می‌دهند، عبارت از موارد زیر است:

مطابق اجزای مختلف بند «الف» تبصره ۲، شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به وزارت راه و شهرسازی مجاز به انتشار حدود ۶۰ همت اوراق مالی و اوراق مشارکت برای تکمیل طرح‌های توسعه حمل و نقل عمومی شهری و جاده‌ای می‌باشند. همچنین مطابق بند «ب» همین تبصره، تأمین اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای با اولویت مناطق سردسیر توسط سازمان برنامه و بودجه و خارج از سقف ردیف‌های اعتباری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و با انتشار اسناد اعتباری انجام خواهد شد. در حالی که در بودجه مصوب سال ۱۴۰۳، انتشار این اسناد با رعایت سقف ۵۰ درصدی ردیف‌های اعتباری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای انجام می‌گیرد. بر اساس بند «ش» تبصره ۲ لایحه ۱۴۰۴ در راستای مولدسازی دارایی‌ها، وزارت اقتصاد مکلف است اموال غیرمنقول را از طریق سازوکار بورس به مزایده بگذارد، دستگاه‌های اجرایی برای تهاتر بدهی به پیمانکاران طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مجاز به فروش اموال غیرمنقول مازاد خود بر مبنای روش قید شده در این بند هستند. همین طور شرکت‌های دولتی صرفاً برای پرداخت و یا تهاتر بدهی‌های پیمانکاران طرح‌های سرمایه‌ای یا تأمین منابع طرح‌های سرمایه‌ای جدید یا نیمه‌تمام، مجاز به فروش با روش مذکور هستند. مطابق جزء ۱ بند «الف» تبصره ۳ نیز حدود ۱۲۶ همت از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی در سال ۱۴۰۴ به عنوان سهم مصوبات طرح‌های خاص که مربوط به طرح‌های

تملك دارایی سرمایه‌ای دستگاه‌های خاص می‌باشد، اختصاص می‌یابد. همین‌طور مطابق اجزای بند «ک» تبصره ۱ لایحه، حدود شصت درصد (۶۰٪) مازاد منابع مالیاتی وصول شده در استان‌ها، بابت تکمیل طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای کشور اختصاص می‌یابد.

- تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی؛ اعطای تسهیلات به طرح‌ها و پروژه‌های حمایت از تولید و اشتغال با اولویت تأمین مالی مشارکت عمومی- خصوصی در سطح استانی بر اساس بندهای مندرج در تبصره ۱۵ لایحه بودجه ۱۴۰۴ موجب تشویق سرمایه‌گذاری فعالان اقتصادی در امر تولید می‌شود. همین‌طور بر اساس بند «س» تبصره ۲، بهره‌مندی از نرخ صفر مالیاتی موضوع بند (ث) ماده (۱۴) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت مصوب سال ۱۴۰۲، صرفاً برای شرکت‌های پذیرفته شده در بازار بورس و فرابورس که دارای رشته فعالیت تولید و خدمات ایران‌گردی و جهانگردی می‌باشند، امکان‌پذیر است.
- تقویت فعالیت‌های تولیدی در کشور؛ بر اساس بند «و» تبصره ۱ لایحه ۱۴۰۴ و در راستای سیاست‌های حمایت از تولید، نرخ مالیات موضوع ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم اشخاص حقوقی که در بازار بورس و فرابورس پذیرفته شده‌اند، به میزان نرخ مؤثر پنج واحد درصد (۵٪) کاهش می‌یابد. این بند در سال‌های قبل‌تر و بعد از شیوع همه‌گیری کرونا در قوانین بودجه در نظر گرفته می‌شد که در بودجه مصوب سال ۱۴۰۳ موضوع آن حذف شده بود؛ اما در لایحه ۱۴۰۴ این مشوق مجدداً برای حمایت از تولید اعطا شده است.

۲-۳- ایجاد ثبات در بازار ارز و اصلاح ناترازی تجاری

سیاست‌ها و اقدامات دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ برای کاهش نوسانات ارزی و از این طریق، اصلاح ناترازی تجاری و افزایش صادرات غیرنفتی در اقتصاد، شامل احکام تبصره‌ای به شرح زیر است:

- کاهش شکاف بازار ارز در سامانه نیما و بازار توافقی؛ در بند «ر» تبصره ۱ لایحه بودجه، نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی مربوط به واردات خودروی سواری نو، برابر نرخ ارز بازار مرکز مبادله طلا و ارز معرفی شده است. همچنین بر اساس بند «ع» تبصره ۱، نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی کلیه کالاها به استثنای کالاهای اساسی و دارو، ملزومات مصرفی پزشکی، شیرخشک اطفال و مواد اولیه آنها، معادل نرخ ارز مرکز مبادله طلا و ارز در روز اظهار می‌باشد. دو حکم تبصره‌ای مذکور در لایحه بودجه ۱۴۰۴ بیانگر این است که سیاست‌گذار تصمیم به انتقال بخش بیشتری از معاملات به سمت بازار ارز توافقی دارد؛ بنابراین تعمیق معاملات بازار توافقی که بخش عمده آن در مرکز مبادله طلا و ارز شکل می‌گیرد، موجب می‌شود تا دامنه نوسان نرخ ارز کشف شده در این بازار کاهش یافته و شکاف بین آن با بازارهای دیگر از جمله سامانه نیما و بازار آزاد کمتر شده است. البته این سیاست اصلاحی، با هزینه افزایش ارز

مبنای محاسبه حقوق ورودی برخی کالاها که قبلاً در سامانه‌ها و بازارهای دیگر تعیین می‌شد، همراه خواهد بود.

- تعیین سقف تخصیص ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی؛ مطابق بند «خ» تبصره ۲، دولت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مجازند نسبت به ۱۱ میلیارد یورو برای واردات صرفاً کالاهای اساسی کشاورزی، دارو و مواد اولیه آن، ملزومات مصرفی پزشکی، شیرخشک اطفال و مواد اولیه آن به نرخ ترجیحی معادل ۱۲ میلیارد دلار اقدام کنند. علاوه بر اینکه میزان سقف ارز ترجیحی تخصیص یافته برای کالاهای فوق از ۱۵ میلیارد دلار در سال ۱۴۰۳ به حدود ۱۲ میلیارد دلار در سال آتی کاهش یافته است، بر اساس جدول فروض تنظیم لایحه بودجه ۱۴۰۴، نرخ ارز ترجیحی نیز افزایش پیدا کرده است. نرخ ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی در سال ۱۴۰۳، معادل ۲۸,۵۰۰ تومان در نظر گرفته شده که این نرخ در سال ۱۴۰۴ به صورت شناور و با افزایش تدریجی نسبت به نرخ سال ۱۴۰۳ متناسب با میزان نرخ تورم تعیین خواهد شد. در شرایطی که نرخ تورم سال آتی، بازه ۲۸ تا ۳۳ درصد پیش‌بینی می‌شود، انتظار این است که نرخ ارز ترجیحی واردات کالاهای اساسی سال ۱۴۰۴ بیش از ۲۸,۵۰۰ تومان محاسبه شود.

به طور کلی، احکام تبصره‌ای افزایش ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی اغلب کالاها، کاهش سقف ارز تخصیص یافته برای کالاهای اساسی و افزایش نرخ ارز ترجیحی به عنوان سیاست‌هایی است که از یک طرف، شکاف بین بازار سامانه نیمه، بازار توافقی و بازار ارز آزاد را کاهش می‌دهد. این اتفاق باعث کاهش اختلال در قیمت‌های نسبی کالاها در اقتصاد، افزایش عرضه ارز در این بازار و تسهیل کنترل نرخ ارز توسط سیاست‌گذار، کاهش رانت و فساد مالی ناشی از نرخ‌های ترجیحی می‌شود؛ اما از طرف دیگر با افزایش نرخ ارز ترجیحی و ارزهای مبنای محاسبه حقوق ورودی، انتظار افزایش نرخ تورم در اقتصاد کشور نیز خواهد رفت و سیاست‌گذار از محل این افزایش نرخ ارز و تورم (به معنی کاهش ارزش پول ملی)، انتظار افزایش حجم صادرات غیرنفتی به میزان ۷۷ میلیارد دلار در سال ۱۴۰۴ را دارد که به معنی رشد پیش‌بینی رشد ۳۵ درصدی حجم صادرات غیرنفتی سال آتی نسبت به سال جاری است.

بنابراین آنچه حاصل سیاست‌های ارزی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ است؛ افزایش نرخ ارز و نرخ تورم، افزایش حجم صادرات غیرنفتی و کاهش شکاف موجود در نرخ‌های ارز ترجیحی، توافقی و بازار آزاد می‌باشد. اینکه کدام‌یک از این تأثیرپذیری‌ها، اثر غالب را بر رفاه جامعه خواهد داشت، بستگی به میزان اثرپذیری آنها از سیاست ارزی و مؤلفه‌های اقتصادی دیگر جامعه خواهد داشت. تجربه‌های پیشین جهش‌های ارزی در اقتصاد کشور نشان می‌دهد که کشش‌پذیری صادرات غیرنفتی ایران نسبت به تغییرات نرخ ارز به آن اندازه بزرگ نیست که با افزایش نرخ، حجم صادرات نیز افزایش یابد. با این حال، می‌توان به کاهش شکاف بین نرخ‌ها

امیدوار بود تا در کنار کاهش نوسان نرخ ارز، صادرات غیرنفتی نیز افزایش یابد؛ اما در کنار این دو، باید به انتظار تورمی بیش از دامنه مورد نظر سیاست‌گذار مالی نیز اشاره کرد که تابعی از میزان تقاضا برای کالاهای اساسی، افزایش هزینه تولید کالاهای اساسی (ناشی از تورم اقتصاد و اثر آن بر قیمت عوامل تولید داخلی از یکسو و هزینه واردات مواد اولیه از خارج از کشور) خواهد بود.

۲-۴- بهبود نابرابری توزیع در آمد

هزینه‌های مربوط به فصول حمایتی و رفاهی بودجه‌های سالانه بخش مهم و قابل توجهی از مصارف کل بودجه را هر ساله به خود اختصاص می‌دهند. این هزینه‌ها در کنار هزینه‌های جبران خدمات کارکنان، بیش از نیمی از مخارج بودجه را تشکیل می‌دهد؛ بنابراین بخش قابل ملاحظه‌ای از کسری‌های عملیاتی که بودجه به‌طور پیوسته و مزمّن با آن مواجه است، به دلیل وجود هزینه‌های جاری تا حدودی اجتناب‌ناپذیر در ساختار بودجه کشور می‌باشد. درصد قابل توجهی از این هزینه‌ها در راستای تأمین هدف دولت مبنی بر حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و یا افراد کم‌درآمد است. پرداخت یارانه‌های نقدی، یارانه نان، یارانه دارو و بخشی از مستمری افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد و بهزیستی از این نوع هزینه‌ها هستند. البته هزینه‌های دیگری نیز وجود دارد که به‌ویژه در لایحه سال ۱۴۰۴ بار مالی قابل ملاحظه‌ای برای دولت ایجاد کرده است. مهم‌ترین این هزینه‌ها شامل پرداخت مستمری بازنشستگان و متناسب‌سازی حقوق آنها است که همگی جزء هزینه‌های جاری دولت در بودجه متعارف هستند که بخش عمده کسری عملیاتی ۱,۸۰۰ همتی لایحه بودجه ۱۴۰۴، حدود ۵۹۰ همت آن در بودجه متعارف است را تشکیل می‌دهند. در ادامه به احکام تبصره‌ای بخشی از این هزینه‌ها اشاره می‌شود:

- تعیین حداقل حقوق و ضریب افزایش گروه‌های حقوق‌بگیر و بازنشستگان؛ بر اساس جزء ۱ بند «الف» تبصره ۱۲ (و جزء ۱ بند «ب» این تبصره)، ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در سال ۱۴۰۴ به میزان بیست درصد (به میزان ۲۰ درصد برای بازنشستگان) افزایش می‌یابد. البته این افزایش حقوق، بر اساس قانون جوانی جمعیت و خانواده، متناسب با تعداد اعضای خانواده کارکنان تعدیل یافته و با افزایش تعداد اعضا، ضریب افزایش نیز بیشتر می‌شود. بر همین اساس، متوسط افزایش ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر حدود ۲۸ درصد (و برای بازنشستگان ۳۹ درصد) در لایحه در نظر گرفته شده است.
- همین طور مطابق جزء ۴ بند «الف» تبصره ۱۲، حداقل مبلغ مندرج در حکم کارگزینی و قرارداد منعقد ماهانه حقوق‌بگیران به میزان صد و بیست میلیون (۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود و بر اساس جزء ۳ بند «ب» این تبصره، حداقل حکم حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی متناسب با سنوات خدمت

به میزان صد و هشت میلیون (۱۰۸,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌گردد. برآوردهای اولیه سازمان برنامه و بودجه نشان می‌دهد که بار مالی از محل درصد افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیران و بازنشستگان، حدود ۲۷ همت است که به عنوان بخشی از هزینه‌های جاری بودجه متعارف در نظر گرفته می‌شود.

در بند «ت» این تبصره نیز سقف خالص پرداختی متوسط ماهانه گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در سال ۱۴۰۴، در تمامی مناطق کشور به میزان هفت برابر حداقل حکم کارگزینی برای حقوق‌بگیران و حکم حقوقی برای بازنشستگان و وظیفه بگیریان تعیین شده است. این حکم به منظور جلوگیری از دریافت حقوق‌های نامتعارف توسط مدیران سطوح بالای نظام اداری کشور طراحی شده است.

- تعیین سقف معافیت مالیاتی درآمد حقوق؛ بر اساس جزء ۱ بند «ز» تبصره ۱، سقف معافیت مالیاتی سالانه موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی در سال ۱۴۰۴ مبلغ دو میلیارد و هشتصد و هشتاد میلیون (۲,۸۸۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال تعیین می‌شود؛ به عبارت دیگر، سقف معافیت مالیاتی درآمد حقوق در سال ۱۴۰۴ دو برابر شده و از ۱۲ میلیون تومان در ماه، مصوب سال ۱۴۰۳ به حدود ۲۴ میلیون تومان در سال آتی افزایش یافته است. افزایش سقف معافیت مالیاتی از یک طرف، موجب بهره‌مندی بخش زیادی از کارمندان با دریافتی پایین دولت از این مشوق شده و در بهبود نابرابری توزیع درآمد مناسب بوده است؛ اما مطابق برآوردهای اولیه، این مشوق موجب از دست رفتن حدود ۴۰ همت از درآمدهای مالیاتی می‌شود که دولت می‌توانست وصول کند.

- مستمری، متناسب‌سازی مطابق بند «خ» تبصره ۱ لایحه بودجه، در سال ۱۴۰۴ کل نرخ مالیات بر ارزش افزوده برابر (۱۰) واحد درصد خواهد بود و منابع حاصل از یک واحد درصد آن، صرف متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری و صندوق بازنشستگی فولاد با رعایت قانون برنامه هفتم پیشرفت و توسعه می‌شود. بند «ع» تبصره ۲ لایحه نیز دولت را مجاز می‌کند بابت تأدیه بدهی خود به سازمان تأمین اجتماعی، تمام اموال و دارایی‌های صندوق‌های بازنشستگی که بیش از ۵۰ درصد منابع مالی آن برای پرداخت مستمری از محل منابع بودجه عمومی کل کشور تأمین می‌گردد (به استثنای سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و صندوق بازنشستگی کارکنان وزارت اطلاعات) را پس از تجدید ارزیابی و قیمت‌گذاری به این سازمان واگذار نماید.

در مجموع می‌توان این‌گونه پیش‌بینی کرد که دولت تلاش کرده است با تعدیل حقوق و همچنین افزایش معافیت مالیاتی، وضعیت حقوق‌بگیران و بازنشستگان را نسبت به سال ۱۴۰۳ بهبود بخشد و از این رهگذر، با بهبود وضع طبقات یا دهک‌های پایین و متوسط، بهبود توزیع درآمد را انتظار داشته باشد. این انتظار می‌تواند توأم با شک و تردید باشد. نخست اینکه با اختلاط موارد اختصاص یافته بر اساس قانون جوانی جمعیت با موضوع ضریب سالانه حقوق کارکنان، رشد ۲۸ درصدی ضریب (نزدیک به نرخ تورم پیش‌بینی شده در بودجه)

در نظر گرفته شده که ترکیب مناسبی نیست. ضرایب سالانه، اهداف معینی را مبتنی بر کسب تجربه، افزایش قدرت خرید و در شرایط تورمی، کاهش اثرات آن بر قدرت خرید را پی می‌گیرند و همواره باید دستمزد پایه و ضریب سالانه را بر مبنای بهره‌وری و بدون تبعیض (نسبت به عواملی چون مجرد و یا جنسیت) تعیین کرد. دوم اینکه عملاً با متوسط یادشده برای ضریب سالانه، تغییر چندان مثبت در قدرت خرید (به طور متوسط) اتفاق نمی‌افتد که انتظار بهبود توزیع درآمد از این منظر را داشت. این اتفاق تنها زمانی امکان دارد رخ دهد که وضعیت طبقات متوسط درآمدی ضعیف‌تر شود. بالأخره اینکه، توزیع درآمدها فقط تابعی از وضعیت کارکنان و حقوق‌بگیران دولت نیست. این نکته نیز شایان توجه است که حتی با فرض بهبود توزیع درآمدها نمی‌توان از آن افزایش در رفاه و یا کاهش فقر در جامعه را نتیجه گرفت.

– انواع پرداخت‌های یارانه‌ای؛ در جدول شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و در تشریح اقلام مهم هزینه‌های اعتباری این جدول، مبالغ متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان؛ ۱۰۴۰ هزار میلیارد ریال، پاداش پایان خدمت؛ ۸۵۰ هزار میلیارد ریال، مجموع یارانه نقدی، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور؛ ۴۰۵۰ هزار میلیارد ریال و یارانه نان؛ ۲۵۰۰ هزار میلیارد ریال (ذیل ردیف سازمان هدفمندی) در نظر گرفته شده است.

به‌طور خلاصه، همگی این اقدامات و سیاست‌هایی که تحت عنوان بودجه حمایتی دولت در قوانین بودجه سالانه در نظر گرفته می‌شود، سهم عمده‌ای از کل مصارف دولت را به خود اختصاص می‌دهند. بخشی از این اقلام در لایحه سال ۱۴۰۴، جزء مصارف فرابودجه‌ای بوده و همان‌طور که در تحلیل جدول شماره ۱ این گزارش نیز ملاحظه شد، مصارف هدفمندی یارانه‌ها حدود ۱۳۸ همت بیشتر از منابع پیش‌بینی شده آن است که لاجرم از محل استجازه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی باید تأمین مالی شود. بخش دیگر این اقلام نیز جزء هزینه‌های جاری بودجه متعارف است و سهم قابل ملاحظه‌ای از آن را تشکیل داده‌اند. مجموع هزینه‌های مستمری بازنشستگان (۶۲۰ همت)، متناسب‌سازی (۱۰۴ همت) و پاداش پایان خدمت (۸۵ همت) که معادل ۸۰۹ همت می‌باشد، حدود ۳۰ درصد کل هزینه‌های جاری بودجه متعارف (۲,۸۶۵ همت) را شکل داده که رقم قابل توجهی است.

بخشی از این هزینه‌ها بر اساس احکام تبصره‌ای از محل‌هایی مانند فروش اموال و دارایی‌های دولت (بند «ع» تبصره ۲ لایحه)، انتشار اوراق مالی (بندهای «ص» و «ض» تبصره ۲ و بند «پ» تبصره ۵ لایحه) و منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی تأمین مالی می‌شود. روش‌های تأمین مالی این هزینه‌ها، به‌ویژه از محل فروش اوراق مالی، تبعات و پیامدهای منفی حتی برای سال‌های آینده خواهد داشت. حتی چنانچه هزینه این اقلام بتواند تأثیری در بهبود توزیع درآمد در زمان کنونی داشته باشد، اثرات آن در سال‌های آتی توزیع درآمدها بین اقشار مختلف جامعه را می‌تواند بحرانی‌تر کند.

۳- جمع‌بندی و توصیه‌ها

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ که در این گزارش انجام شد، نشان می‌دهد که این لایحه از برخی جهات ظرفیت ایجاد بهبود شرایط اقتصادی و تقلیل برخی مشکلات و بحران‌ها را داشته و از برخی جهات دیگر، ممکن است وضعیت را وخیم‌تر کند. ملاحظه ارقام و اعداد لایحه در جداول کلان و احکام تبصره‌ای آن بیانگر این است که سیاست‌گذار در تنظیم بودجه، به طور نسبی در چهارچوب احکام بالادستی مانند برنامه هفتم توسعه و پیشرفت عمل کرده است. موارد متعددی از احکام تبصره و ارقامی که در جداول کلان گنجانده شده با ملاحظه اسناد بالادستی و برنامه هفتم توسعه می‌باشد. یکپارچه‌سازی اقلام بودجه (فرابودجه و متعارف) و شفاف‌تر شدن آن، عدم اعطای معافیت بر پایه‌های جدید مالیاتی، پیش‌بینی نزدیک به واقع ارقام بودجه اعم از منابع و مصارف آن و آغاز برخی اصلاحات تدریجی در ساختارهای معیوب اقتصادی از جمله اصلاح نرخ‌های ارز ترجیحی و حرکت به سمت کاهش شکاف نرخ‌های مختلف در بازار ارز از جمله اقدامات قابل قبولی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و بر اساس احکام بالادستی انجام گرفته است.

البته برخی از احکام در اسناد بالادستی وجود دارند که در لایحه بودجه رعایت نشده‌اند. برخلاف بند «الف» ماده ۱۳ برنامه هفتم توسعه و پیشرفت، برخی احکام غیربودجه‌ای در لایحه مشاهده می‌شود. دیگر اینکه برخی شاخص‌ها از جمله نسبت‌های مالیاتی (نسبت مالیات بر منابع عمومی بودجه و نسبت مالیات بر تولید ناخالص داخلی)^۱ با اهداف تعیین‌شده در برنامه هفتم فاصله زیادی داشته و با توجه به اینکه سال ۱۴۰۴، به عنوان سال دوم برنامه هفتم می‌باشد، جهت‌گیری سیاست‌گذار برای دستیابی به اهداف این شاخص‌ها در لایحه بودجه ملاحظه نمی‌شود. با توجه به افزایش قابل توجه کسری تراز عملیاتی در لایحه بودجه مشخص می‌باشد که گام اصلاحی مهمی در این راستا برداشته نشده است. به‌طور کلی، با جداسازی ارقام بودجه متعارف از فرابودجه و مقایسه آن با بودجه‌های سنوات گذشته این واقعیت روشن می‌شود که کلیات بودجه تغییر چندانی با سال‌های گذشته نکرده است و سهم اقلام، رشد آنها و رشد کسری بودجه روند تقریباً یکنواختی مشابه سال‌های پیشین دارد.

با توجه به عدم مراعات گفته شده، اقدامات و سیاست‌گذاری‌هایی که در لایحه بودجه ۱۴۰۴ انجام گرفته است، دارای پیامدهای مثبت و منفی بوده و می‌تواند اقبال مختلفی از جامعه را تحت تأثیر قرار دهد. بر اساس بخشنامه بودجه ۱۴۰۴، مهم‌ترین جهت‌گیری‌ها در لایحه؛ ایجاد ثبات کلان اقتصادی، تحریک رشد و بهبود توزیع درآمد می‌باشد. مطالعه احکام تبصره‌ها و تحلیل ارقام جداول کلان لایحه نشان می‌دهد این جهت‌گیری‌ها

1. Tax/ Gross Domestic Product (T/GDP)

اگرچه به طور نسبی قابل تحقق است؛ اما هزینه‌های آن نیز ممکن است قابل ملاحظه باشد. حرکت به سمت حل ناترازی بانکی و تجاری، افزایش سرمایه‌گذاری دولت و بهبود وضعیت معیشتی اقشار آسیب‌پذیر که رؤس سیاست‌های ثبات‌ساز لایحه بودجه ۱۴۰۴ هستند، فی‌نفسه اتفاقات مثبتی می‌باشند که بخشی از آنها نیز با توجه به اقداماتی که در احکام تبصره‌ها پیش‌بینی شده، ممکن است محقق شود؛ اما به دلیل وجود ساختارهای آسیب‌زای بودجه‌ریزی از جمله روش‌های تأمین مالی اجرای این سیاست‌ها، ممکن است هزینه‌های آنها بسیار بیشتر از منافعشان باشد.

بخش عمده سیاست‌های ثبات‌ساز که در قسمت مؤخر گزارش مورد تحلیل قرار گرفتند، از محل انتشار اوراق مالی و فروش نفت تأمین مالی می‌شود. انتشار و واگذاری اوراق درواقع مکانیسم انتقال بدهی و بحران به دوره‌های بعدی است. با این حال در سال اول دولت و با توجه به مدت کوتاه سپری شده از استقرار آن، به عنوان یک سیاست بهینه دوم در قبال سیاست تأمین از بانک مرکزی یا بانک‌ها؛ و چسبندگی بخش عمده هزینه دولت در حال حاضر، قابل پذیرش است. منابع نفت نیز از ثبات و پایداری برخوردار نبوده و در سال‌های اخیر با کاهش چشمگیر مواجه است و این خطر احتمال محقق نشدن منبع مذکور و کسری بودجه سال ۱۴۰۴ را بیشتر کند. سیاست‌های اصلاحی، به‌ویژه در زمینه بازار ارز و اصلاح ناترازی تجاری نیز می‌تواند با شتاب گرفتن نرخ ارز بازار آزاد، محقق نشدن افزایش صادرات غیرنفتی و تعمیق شکاف بین ارزهای مختلف به فرجام مورد انتظار نرسد و نتیجه آن، نرخ تورم بیشتر و کاهش رفاه جامعه باشد.

منابع

بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۴ - سازمان برنامه و بودجه کشور
لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور - سازمان برنامه و بودجه کشور
قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور - سازمان برنامه و بودجه کشور
قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور - سازمان برنامه و بودجه کشور
قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور - سازمان برنامه و بودجه کشور
قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور - سازمان برنامه و بودجه کشور
قانون برنامه هفتم توسعه و پیشرفت - سازمان برنامه و بودجه کشور
قانون مالیات‌های مستقیم - سازمان امور مالیاتی کشور