

تشریح لایحه بودجه ۱۴۰۵ و بررسی تغییرات مصوبه مجلس در آن



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی حکمرانی و مالیه عمومی
مجموعه گزارش شماره ۴۷۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	
تشریح لایحه بودجه ۱۴۰۵ و بررسی تغییرات مصوبه مجلس در آن	
کد شناسه	۱۴۰۵-۹-۱۰۵۲۷
گروه پژوهشی	حکمرانی و مالیه عمومی
پدیدآورنده	یونس تیموری
مشاور علمی	دکتر غلامرضا گرایبی نژاد
ناظر علمی	محمدجواد محسنی نیا
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	بهار ۱۴۰۵
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان (استاد جعفر شهری) سپند شرقی - پلاک ۱۶	
شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰-۲۱ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.cdrf.ir/	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	آ
مقدمه	۱
۱- تحلیل لایحه بودجه ۱۴۰۵ و روندهای گذشته در دوره زمانی پنج ساله	۴
۱-۱- تشریح کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۵	۴
۲-۱- تحلیل روندهای گذشته ارقام بودجه	۹
۱-۲-۱- کل‌های درآمدی	۹
۲-۲-۱- کل‌های هزینه‌ای	۲۲
۲- سیاست‌های لایحه بودجه و مقایسه تغییرات آن در قانون بودجه مصوب مجلس	۳۸
۱-۲- تقویت سیاست‌های حمایتی، تأمین معیشت حداقلی و امنیت غذایی برای شهروندان	۳۸
۲-۲- اصلاح ساختار و انضباط بودجه	۴۰
۳-۲- تقویت بنیه دفاعی و امنیتی	۴۱
۴-۲- تأمین انرژی و آب مورد نیاز مردم	۴۱
۳- تغییرات لایحه بودجه ۱۴۰۵ با قانون بودجه مصوب مجلس	۴۲
۴- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۵۳
منابع	۵۶

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۵	جدول ۱: سقف منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۴ و لایحه ۱۴۰۵
۶	جدول ۲: اهمیت ردیف‌های درآمدی بودجه در سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۴ و لایحه ۱۴۰۵ و نرخ رشد در لایحه
۱۰	جدول ۳: روند پنج ساله مصوب و عملکرد منابع بودجه
۱۳	جدول ۴: روند پنج ساله ارقام مصوب درآمدهای عمومی بودجه
۱۷	جدول ۵: روند پنج ساله ارقام مصوب منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای
۲۰	جدول ۶: روند پنج ساله ارقام مصوب منابع واگذاری دارایی مالی
۲۳	جدول ۷: روند پنج ساله مصوب و عملکرد مصارف بودجه
۲۶	جدول ۸: روند پنج ساله ارقام مصوب هزینه‌های جاری بودجه
۳۰	جدول ۹: روند پنج ساله ارقام مصوب هزینه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه
۳۳	جدول ۱۰: روند پنج ساله ارقام مصوب هزینه تملک دارایی‌های مالی بودجه
۴۲	جدول ۱۱: تغییرات الزامات منابع لایحه بودجه در قانون مصوب مجلس
۴۵	جدول ۱۲: تغییرات الزامات مصارف لایحه بودجه در قانون مصوب مجلس
۵۰	جدول ۱۳: تغییرات مصوب سقف منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۵

فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۱۱	نمودار ۱: سهم اجزای منابع عمومی دولت در بودجه‌های سالانه
۱۴	نمودار ۲: رشد اقلام درآمدهای عمومی در بودجه‌های سالانه ۱۴۰۱-۱۴۰۵
۱۸	نمودار ۳: رشد اقلام واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه ۱۴۰۱-۱۴۰۵
۲۱	نمودار ۴: رشد اقلام واگذاری دارایی‌های مالی در بودجه‌های سالانه ۱۴۰۱-۱۴۰۵
۲۵	نمودار ۵: سهم اجزای مصارف عمومی دولت در بودجه‌های سالانه
۲۸	نمودار ۶: رشد اقلام هزینه‌های جاری در بودجه‌های سالانه ۱۴۰۱-۱۴۰۵
۳۲	نمودار ۷: رشد اقلام هزینه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه ۱۴۰۱-۱۴۰۵
۳۵	نمودار ۸: رشد اقلام هزینه تملک دارایی‌های مالی در بودجه‌های سالانه ۱۴۰۱-۱۴۰۵

خلاصه مدیریتی

لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ در شرایط توأم با تنگناهای اقتصادی و تنش‌های شدید سیاسی در سطوح داخلی و بین‌المللی تدوین یافته و همین امر، رویکردی محتاطانه در پیش‌بینی منابع و مصارف را به همراه داشته است؛ این گزارش به بررسی تغییرات جداول کلان، سیاست‌های حاکم بر ردیف‌های بودجه‌ای و نیز تحلیل مصوبات مجلس در قیاس با لایحه دولت می‌پردازد.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با مجموع منابع (مصارف) عمومی معادل ۵،۲۲۰ همت و رشد ۵ درصدی نسبت به سال قبل، در عمل بودجه‌ای انقباضی محسوب می‌شود، به‌گونه‌ای که رشد هزینه‌های جاری به ۲۰ درصد، هزینه‌های عمرانی به صفر درصد و هزینه‌های مالی به منفی ۴۰ درصد محدود شده است.

اصلاحات، اضافات و حذفیات اعمال شده توسط مجلس شورای اسلامی بر لایحه بودجه، اگرچه ساختار انقباضی اولیه آن را تعدیل کرده است؛ اما رشد ۲۷ درصدی منابع عمومی نسبت به بودجه مصوب سال ۱۴۰۴ همراه با افزایش ۴۳ درصدی هزینه‌های جاری، رشد ۳۶ درصدی هزینه‌های عمرانی و کاهش ۳۵ درصدی هزینه‌های مالی است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، منابع عمومی دولت با رشد ۵ درصدی نسبت به سال ۱۴۰۴ به ۵،۲۲۰ همت رسیده است، در حالی که رشد ۹۳ درصدی این منابع در سال ۱۴۰۴ نسبت به سال ۱۴۰۳ عمدتاً ناشی از جهش اجزای واگذاری بوده است؛ اما در لایحه بودجه ۱۴۰۵، هر دو جزء واگذاری دارایی‌های مالی (کاهش ۲،۳ درصدی) و سرمایه‌ای (کاهش ۷۰ درصدی) روند نزولی قابل توجهی را نسبت به مصوب سال قبل نشان می‌دهند.

کاهش ۷۰ درصدی منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۵، در مقایسه با الگوی تاریخی بودجه‌ریزی مدرن ایران بی‌سابقه است، در حالی که رشد ۴۰ درصدی درآمدها ذیل سایر اجزای منابع عمومی دولت، روندی تکراری در سال‌های گذشته محسوب می‌شود.

جابجایی سهم اجزای منابع عمومی و تغییرات نرخ رشد آنها در بودجه ۱۴۰۵ نسبت به سال‌های قبل، بیانگر گذار تدریجی نظام بودجه‌ریزی ایران به دوره‌ای است که در آن وابستگی به درآمدهای نفتی کاهش یافته و نقش درآمدهای مالیاتی به‌عنوان پایدارترین منبع تأمین مالی دولت پررنگ‌تر می‌شود.

اثرات و پیامدهای این گذار در بودجه‌ریزی ایران، تابع مستقیم نحوه مدیریت دولت در افزایش همزمان وصول مالیاتی، اصلاح ساختار هزینه‌های جاری و ارتقای کارایی نظام حکمرانی خواهد بود.

اتکای بیشتر به درآمدهای مالیاتی اگر با تغییر رفتارهای دولت در سایر بخش‌ها همراه نباشد و ساختار اداری و حکمرانی به‌ویژه در بخش دولت همچنان ناکارآمد باشد، تأمین منابع مالیاتی می‌تواند با مشکل مواجه شود.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، کل مصارف عمومی دولت با رقمی معادل ۵،۲۲۰ همت، دقیقاً هم‌ارز منابع عمومی و با همان نرخ رشد ۵ درصدی نسبت به سال قبل تنظیم شده است. همچنین در این لایحه، تمرکز رشد مصارف عمومی بر هزینه‌های جاری با نرخ افزایش ۲۰ درصدی است، در حالی که هزینه‌های سرمایه‌ای دولت بدون هرگونه تغییری در سطح ۶۰۰ همت ثابت مانده که نتیجه آن، نرخ رشد صفر برای سرمایه‌گذاری عمومی در سال آینده خواهد بود.

با توجه به تداوم رکود حاکم بر اقتصاد کشور، تثبیت سرمایه‌گذاری عمومی با نرخ رشد صفر در کنار رشد ۲۰ درصدی هزینه‌های جاری (که نسبت به رشد ۷۸ درصدی سال ۱۴۰۴ تعدیل شده؛ اما همچنان انبساطی محسوب می‌شود) و در مجموع ساختاری انقباضی نسبت به سال قبل ایجاد کرده است. از این‌رو انتظار می‌رود پیامدهای رکودی لایحه بودجه ۱۴۰۵ نسبت به سال ۱۴۰۴ تشدید شود. همچنین اعتبارات تملک دارایی مالی دولت نیز، حدود ۴۰ درصد کاهش یافته و از ۱۰۰۰ همت به ۶۰۰ همت رسیده است. فزونی منابع حاصل از واگذاری اوراق مالی در لایحه بودجه نسبت به تملک این دارایی‌ها، به معنی افزایش معوقات و بدهی‌های مالی دولت در سال‌های آتی می‌باشد.

با وجود ساختار انقباضی لایحه بودجه ۱۴۰۵ در مقایسه با سال قبل، دولت اولویت‌بندی خود را در تنظیم این بودجه بر چهار محور کلان: تأمین معیشت عمومی، افزایش کارایی خدمات عمومی دولت، تقویت بنیه دفاعی و امنیتی و تأمین انرژی و آب مورد نیاز مردم متمرکز کرده است.

اقداماتی که در راستای این سیاست‌ها و رویکردها در لایحه در نظر گرفته شده‌اند عبارتند از:

- افزایش سقف معافیت مالیات بر درآمد ماهانه از ۲۴ میلیون تومان به ۴۰ میلیون تومان؛
- افزایش ۲۰ درصدی ضریب حقوق و سایر افزایش‌های متناظر برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر؛
- افزایش حداقل حکم حقوق بازنشستگان از ۱۱ میلیون و ۷۰۰ هزار تومان به ۱۴ میلیون و ۴۰ هزار تومان؛
- تأمین منابع لازم برای پرداخت ۶ نوبت کالبرگ الکترونیکی به میزان ۱۷۰ همت از محل افزایش ۲ واحد درصد نرخ مالیات بر ارزش افزوده؛
- استمرار پرداخت یارانه نقدی از محل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها معادل ۳۰۰ همت؛
- اختصاص حدود ۸،۸ میلیارد دلار ارز ترجیحی برای تأمین کالاهای اساسی با ارز ۷۵ هزار تومان برای هر دلار؛

- حذف حداقل ۷۰ ردیف متفرقه از بودجه و ادغام تعداد ۵۸ ردیف اعتباری در دستگاه‌های اصلی؛
 - پیش‌بینی اعتبار برای تقویت بنیه دفاعی و امنیتی، معادل ۳۰۰ همت (۵ درصد بودجه عمومی)؛
 - سرمایه‌گذاری در بالادست بخش نفت به منظور تأمین انرژی مورد نیاز مردم و واحدهای اقتصادی؛
 - خرید تضمینی آب با هدف تأمین آب مورد نیاز مردم؛
 - انتشار اوراق خزانه به مبلغ ۳۰ همت به منظور تأمین مالی جهت تسویه بدهی خرید برق و آب تضمینی (آب‌شیرین‌کن)؛
 - تخصیص ۱۲۰ همت از محل منابع درآمدهای اختصاصی و در نظر گرفتن حدود ۲۹۶ همت از محل بودجه تهاطری و جمعی - خرجی برای طرح‌های عمرانی در ارتباط با تأمین انرژی و آب مورد نیاز.
- با وجود حفظ کلیت سیاست‌های کلان در لایحه بودجه ۱۴۰۵، بخشی از تنظیمات و ارقام ردیف‌های بودجه‌ای در جریان بررسی و تصویب مجلس دستخوش تغییراتی شده که هرچند جهت‌گیری اصلی سیاست‌ها را حفظ کرده؛ اما ممکن است اقدامات پیش‌بینی شده را تحت تأثیر قرار دهد.
- پنج موضوع کلان میزان افزایش ۲۰ درصدی حقوق و دستمزد؛ افزایش ۲ واحد درصدی مالیات ارزش افزوده؛ عدم افزایش اعتبارات عمرانی؛ ابهام در نحوه اجرای طرح کالابریگ الکترونیکی؛ و ابهام در پیش‌بینی آثار اصلاح نرخ ارز در بخش منابع و مصارف بودجه در بررسی کمیسیون‌های مجلس با مخالفت مواجه شد.
- تغییرات بودجه مصوب مجلس، محدود به جدول الزامات منابع و مصارف نبوده و در جداول ماده واحده به‌ویژه جدول منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها (جدول ۱۴) نیز رخ داده است. این تغییرات اعمال شده توسط مجلس در لایحه بودجه ۱۴۰۵، سقف منابع عمومی را نسبت به لایحه دولت با رشد ۱۶ درصدی (معادل ۵۵۰ همت) افزایش داده که عمدتاً ناشی از وصول ۴۱۲ همت درآمد مالیاتی اضافی بوده که نشان‌دهنده اتکای بیش از پیش به ظرفیت‌های مالیاتی در مصوبه نهایی بودجه است.
- با توجه به اینکه در مصوبه مجلس، درآمد ۱۷۰ همتی ناشی از افزایش دو واحد درصد مالیات بر ارزش افزوده حذف شده است، عملاً بودجه مصوب حدود ۵۸۰ همت درآمد مالیاتی جدید پیش‌بینی کرده است. همچنین در حالی که منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تغییری چشمگیر نسبت به لایحه دولت نداشته، منابع ناشی از واگذاری دارایی‌های مالی با افزایشی حدود ۵۰۷ همت همراه بوده است.
- بخش عمده افزایش حدود ۳۸۰ همتی منابع صندوق توسعه ملی در مصوبه مجلس (از ۵۹۰ به ۹۶۸ همت) که سهم عمده‌ای از رشد ۵۰۷ همتی واگذاری دارایی‌های مالی را تشکیل می‌دهد، عمدتاً ناشی از افزایش نرخ تسعیر ارز در محاسبات بودجه‌ای بوده است.

در سمت مصارف در مصوبه مجلس، افزایش ۲۰ درصدی هزینه‌های جاری نسبت به لایحه (از ۴,۰۰۰ به ۴,۸۰۹ همت) منجر به تشدید کسری تراز عملیاتی از ۶۱۶ همت در لایحه دولت به ۸۶۰ همت شده است.

ردیف مربوط به هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به لایحه دولت ۳۶ درصد افزایش یافته و از ۶۰۰ همت به ۸۱۸ همت رسیده است؛ بنابراین حدود ۲۲۰ همت افزایش هزینه تملک دارایی سرمایه‌ای در مصوب مجلس رقم می‌خورد. همچنین هزینه‌های مربوط به تملک دارایی‌های مالی نیز در مقایسه با ارقام لایحه، حدود ۵۰ همت افزایش را نشان می‌دهد.

مقایسه بودجه مصوب مجلس با لایحه بودجه پیشنهادی دولت نشان می‌دهد که کسری بودجه با معیار تراز دارایی‌های مالی (اختلاف واگذاری و تملک دارایی‌های مالی)، از ۹۴۰ همت در لایحه به یک هزار و ۴۰۰ همت در مصوبه افزایش یافته و این یعنی فرایند تصویب لایحه بودجه در مجلس، خود مشکلاتی بر مسائل نظام بودجه‌ریزی افزوده و نماد کارآمدی یک نظام تنظیم بودجه که میزان کسری ایجاد شده توسط آن می‌باشد را بدتر کرده است؛ بنابراین شواهد این لایحه و مصوب مجلس نشان می‌دهد که نظام مالی و سیاسی کشور همچنان به اهمیت و ضرورت اصلاح ساختار بودجه پی نبرده است. آنچه اکنون ضرورت دارد اصلاحات اساسی در نظام بودجه‌ریزی است که باید شامل بازتعریف نهادها، دستگاه‌های اجرایی و روابط آنها با سیاست‌گذار مالی (رأس آن سازمان برنامه و بودجه) باشد. تولید اطلاعات مالی دستگاه‌ها و در دسترس قرار دادن آن برای سیاست‌گذار مالی، امری حیاتی است تا بتواند با اتکا بر آن، وظیفه اصیل و کارآمد خود را در نظام بودجه‌ریزی ایفا کند.

مقدمه

سند لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ بر اساس زمان مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس، در تاریخ دوم دی‌ماه ۱۴۰۴ از طرف دولت، تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. برخلاف سال گذشته که فرایند تقدیم لایحه به مجلس طی دو مرحله انجام گرفت، در سال ۱۴۰۴ کل لایحه در یک مرحله تقدیم شد. انتظار می‌رود تنظیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ 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 ۱۴۰۵، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قوانین مادر نظیر قانون مالیات‌های مستقیم مصوب تیرماه سال ۱۳۹۴ و قانون ارزش افزوده مصوب خرداد سال ۱۴۰۰ انجام گیرد.

علاوه بر الزام به رعایت احکام بالادستی در تنظیم لایحه بودجه، سیاست‌گذار باید پیامدهای عملی ناشی از تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری بودجه‌ای را نیز در فرایند تدوین لحاظ کند. یکی از رویکردها و سیاست‌های کلان لایحه در بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵، مدیریت کسری بودجه و ایجاد توازن و انضباط در تنظیم بودجه می‌باشد. این رویکرد و سیاست در راستای تحقق اهداف برنامه هفتم پیشرفت (ماده ۱۲، ماده ۱۳، بندهای الف، ب، پ و ماده ۱۸) طراحی شده است. بر اساس محتوای بخشنامه بودجه، وجود کسری عملیاتی مزمن یکی از علت‌های اصلی و مستمر ایجاد نرخ‌های تورمی بالا در اقتصاد ایران می‌باشد؛ بنابراین کنترل رشد نقدینگی و تورم، نیازمند مدیریت مناسب کسری بودجه است که در کنار حمایت از معیشت و امنیت غذایی خانوارهای کم‌درآمد، جزء اولویت‌های اصلی دولت در بودجه ۱۴۰۵ محسوب می‌شود. کنترل و مدیریت کسری بودجه به عنوان یکی از اولویت‌های لایحه بودجه، خود دارای پیامدهایی از جمله تعمیق رکود تولید و تحت فشار قرار گرفتن اقشاری از جامعه مانند کارمندان دولت و دهک‌های متوسط خواهد شد که غالباً در سبب حمایت معیشتی دولت نیز سهم زیادی ندارند.

احکام اصلاح ساختار بودجه در برنامه هفتم پیشرفت، نیازمند اقدام‌های مؤثرتری برای اصلاحات عمیق است. از جمله اصلاحاتی که در برنامه فوق از دولت خواسته شده است که عبارت‌اند از: استقرار تدریجی نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد (بند الف ماده ۱۸)؛ ممنوعیت ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ردیف‌های بودجه در دستگاه‌های اجرایی (بند ت ماده ۱۸)؛ جلوگیری از افزایش تعهدات بودجه‌ای بدون پیش‌بینی بار مالی آن (تبصره بند ت ماده ۱۸)؛ ایجاد تعهد مالی بدون تأمین اعتبار مورد نیاز (بند ج ماده ۱۸) و ساماندهی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ماده ۱۹ تا ۲۳).

آنچه عملاً در سیاست‌های اجرایی لایحه بودجه ۱۴۰۵ ملاحظه می‌شود محدودیت در افزایش ضریب حقوق پرداختی به گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر، افزایش نرخ‌های مالیاتی چشمگیر (به‌ویژه مالیات بر ارزش افزوده)^۱، افزایش تعرفه‌های انواع خدمات دولتی، افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی، بیشتر از جنس کنترل هزینه‌ها و تراز کردن آنها با درآمدهای دولت است که مستقیماً معیشت بسیاری از افراد قشرهای آسیب‌پذیر و همین‌طور دهک‌های متوسط را هدف قرار می‌دهد. این اقدامات اجرایی نه از جنس اصلاح، بلکه با این هدف انجام گرفته است که منابع درآمدی محدود (که هر ساله به دلیل شرایط تحریمی، جغرافیای سیاسی و کوچک‌تر شدن اقتصاد، محدودتر نیز می‌شود) را بین هزینه‌های تحمیلی (که بخش زیادی از آن خارج از کنترل دولت بوده و ناگزیر از مخارج بر روی آنها است) توزیع کند.

بنابراین آنچه از محورها و سیاست‌های اجرایی لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ ملاحظه می‌شود، سعی دولت برای تأمین درآمدهایی است که باید جایگزین درآمدهای کاهش یافته فروش نفت شود و هزینه‌های ناگزیر را پوشش دهد. کنترل هزینه‌ها نیز بیشتر از آنکه حاصل اصلاح ساختار بودجه باشد، از نوع کنترل قهری است (محدود کردن ضریب افزایش حقوق که معمولاً نارضایتی‌های عمومی را در پی دارد) و دولت برای کمتر کردن ناترازی بودجه، ناگزیر از کاهش برخی هزینه‌ها و کمک‌ها است. این اقدامات که نمی‌تواند با عنوان «اصلاح» نامیده شود، موجب کوچک‌تر شدن سفره معیشتی اقشار آسیب‌پذیر و دهک‌های متوسط می‌شود. این در حالی است که بر اساس بخشنامه بودجه ۱۴۰۵، یکی از اصول حاکم بر تنظیم لایحه «تأمین معیشت عموم مردم و حمایت از محرومین» است. چهار اصل دیگر لایحه فوق «افزایش کارایی خدمات عمومی با اتخاذ رویکرد پرداخت بر مبنای عملکرد و تقویت عدم تمرکز»، «تأمین انرژی و آب موردنیاز مردم و واحدهای اقتصادی برای تداوم تولید و رشد اقتصادی»، «تقویت بنیه دفاعی و امنیتی کشور» و «حمایت از اقتصاد دانش‌بنیان و علم و فناوری» معرفی شده است.

تمرکز گزارش حاضر بر ردیابی و تحلیل نحوه انعکاس اصول مذکور در سیاست‌ها، الزامات و ارقام پیش‌بینی شده لایحه بودجه ۱۴۰۵ است. برای این منظور گزارش تحلیلی حاضر در چهار گام انجام می‌گیرد:

در گام نخست، روند تحولات ارقام و اعداد بودجه‌ای پیش‌بینی شده در جداول کلان نسبت به بودجه سال‌های اخیر مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس، الزامات و سیاست‌هایی که در تنظیم این ارقام، مورد ملاحظه سیاست‌گذار بوده تحلیل می‌شود. در مرحله بعدی، اثرات و پیامدهای سیاست‌های فوق و ارقامی که برآمده از این سیاست‌ها هستند، مورد کنکاش قرار می‌گیرد. آیا سیاست کنترل کسری بودجه می‌تواند آن‌طور که

۱. اگرچه مجلس متوسط افزایش حقوق کارمندان را به ۲۰ تا ۴۰ درصد تعدیل و حذف دو واحد درصد مالیات بر ارزش افزوده را تصویب کرد؛ اما منابع جایگزین آن (از جمله افزایش نرخ تسعیر ارز مبنای حقوق ورودی و انتشار اوراق مالی) همچنان می‌تواند برای اقشار کم‌درآمد و متوسط جامعه آثار تورمی و توزیعی نامطلوبی به همراه داشته باشد.

سیاست‌گذار انتظار دارد، در کاهش تورم و انضباط‌بخشی به بودجه موفق باشد؛ یا اینکه تضعیف معیشت اقشار آسیب‌پذیر و متوسط جامعه شدت بیشتری گرفته و رکود تولید تعمیق می‌یابد. در نهایت، تحلیل تغییرات اعمال‌شده توسط مجلس در مقایسه با ارقام و سیاست‌های لایحه بودجه ۱۴۰۵ صورت می‌پذیرد.

۱- تحلیل لایحه بودجه ۱۴۰۵ و روندهای گذشته در دوره زمانی پنج ساله

در این بخش، تغییرات روندی پنج‌ساله مصارف و منابع کلان بودجه (شامل درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و کل منابع عمومی) بررسی می‌شود. یکی از چالش‌های پایدار در این مقایسه‌ها، تغییر سالانه در ظواهر جداول بودجه است که تطبیق‌پذیری ارقام را دشوار می‌سازد. در لایحه بودجه ۱۴۰۵، این تغییر با حذف چهار صفر و معرفی «ریال جدید» به عنوان واحد پولی ردیف‌های بودجه اعمال شده است.

برای ایجاد قابلیت مقایسه میان ارقام بودجه ۱۴۰۵ و سال‌های پیشین، نخست مبالغ لایحه با حذف چهار صفر (تغییر واحد از ریال جدید به ریال قدیم) به مقیاس همت تبدیل شده، سپس با بودجه‌های مصوب سال‌های قبل مقایسه می‌گردد.

در لایحه بودجه ۱۴۰۵، هر واحد ریال جدید معادل ۱۰,۰۰۰ ریال قدیم تعریف شده است؛ همچنین واحد «قران» با این نسبت معرفی شده که هر ۱۰۰ قران برابر یک ریال جدید و در نتیجه هر قران معادل ۱۰۰ ریال قدیم است. برای پیشگیری از پیچیدگی مقایسه و ابهام در محاسبات، همه اعداد و ارقامی که از این نقطه به بعد نگاشته می‌شود، بر مبنای «ریال قدیم» محاسبه و کماکان با مقیاس «همت» و «تومان» گزارش می‌شود.

۱-۱- تشریح کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۵

کل بودجه کشور در لایحه سال ۱۴۰۵ بالغ بر ۱۴,۴۴۱ همت است که نسبت به بودجه کل مصوب سال ۱۴۰۴ رشد تقریبی ۲۸ درصدی را نشان می‌دهد. از کل بودجه ۱۴,۴۴۱ همتی لایحه ۱۴۰۵، سهم منابع بودجه عمومی دولت ۵,۹۵۴ همت و مابقی مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی است. منابع بودجه عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۵ از دو جزء منابع عمومی به مبلغ ۵,۲۲۰ همت و درآمدهای اختصاصی به مبلغ ۷۳۴ همت تشکیل شده است.

جدول ۱ منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه سال ۱۴۰۵ و نرخ رشد اجزای آن نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴ را نشان می‌دهد. رشد کل بودجه عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۵ نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴، حدود ۱۰,۵ درصد می‌باشد و مقدار آن از ۵ هزار و ۳۸۴ همت در سال ۱۴۰۴ به ۵ هزار و ۹۵۴ همت افزایش یافته است. درآمدهای اختصاصی به عنوان یکی از اجزای بودجه عمومی دولت، از ۴۲۸ همت در سال ۱۴۰۴ به ۷۳۴ همت در لایحه سال ۱۴۰۵ افزایش یافته که معادل رشد تقریباً ۷۰ درصدی می‌باشد. در لایحه بودجه ۱۴۰۵، منابع عمومی دولت (که جزء دیگر بودجه عمومی محسوب می‌شود) نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴ تنها ۵ درصد رشد داشته و از ۴,۹۵۶ همت به ۵,۲۲۰ همت افزایش یافته است. در حالی که منابع عمومی در سال ۱۴۰۴ نسبت به سال ۱۴۰۳ رشد ۹۳ درصدی داشته است.

بخش عمده این کاهش رشد، عمدتاً ناشی از کاهش منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است که در بخش بعدی به تفصیل تحلیل خواهد شد.

جدول ۱: سقف منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۴ و لایحه ۱۴۰۵ (هزار میلیارد ریال)

مصارف			منابع			
رشد (درصد)	لایحه ۱۴۰۵	مصوب ۱۴۰۴	رشد (درصد)	لایحه ۱۴۰۵	مصوب ۱۴۰۴	
۲۰	۴۰،۱۷۴	۳۳،۵۵۸	۳۹	۳۴،۰۱۴	۲۴،۴۶۴	درآمدها
۰	۶،۰۰۶	۶،۰۰۶	-۷۰	۲،۷۵۰	۹،۳۰۰	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
-۴۰	۶،۰۲۰	۱۰،۰۰۰	-۲،۳	۱۵،۴۳۴	۱۵،۸۰۰	واگذاری دارایی‌های مالی
۵	۵۲،۲۰۰	۴۹،۵۶۴	۵	۵۲،۲۰۰	۴۹،۵۶۴	جمع منابع عمومی دولت
۷۱	۷،۳۴۰	۴،۲۸۰	۷۱	۷،۳۴۰	۴،۲۸۰	درآمد اختصاصی
۱۰،۵	۵۹،۵۴۰	۵۳،۸۴۴	۱۰،۵	۵۹،۵۴۰	۵۳،۸۴۴	منابع بودجه عمومی دولت

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ - سازمان برنامه و بودجه کشور

منابع عمومی دولت خود از سه جزء اصلی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی تشکیل شده است. همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود، دو جزء واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای هر دو در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با رشد منفی همراه هستند و به ترتیب ۲،۳ درصد و ۷۰ درصد نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴ کاهش یافته‌اند. کاهش ۷۰ درصدی منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۵، در مقایسه با بودجه‌های مصوب سال‌های گذشته، پدیده‌ای بی‌سابقه در تاریخ بودجه‌ریزی مدرن ایران محسوب می‌شود. در حالی که رشد ۴۰ درصدی درآمدها به عنوان جزء دیگر منابع عمومی دولت، نرخ عادی می‌باشد که در سال‌های گذشته نیز تکرار شده است.^۱

کاهش چشمگیر منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (از ۹۳۰ همت در سال ۱۴۰۴ به ۲۷۵ همت در لایحه ۱۴۰۵) عمدتاً ناشی از پیش‌بینی کاهش فروش نفت و درآمدهای نفتی مرتبط با آن توسط دولت است. با این تفاسیر تکیه اصلی دولت در تأمین منابع بودجه بر درآمدهای عمومی به‌ویژه درآمدهای مالیاتی می‌باشد.

۱. برای مثال رشد درآمدهای عمومی در بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳، حدود ۵۳ درصد بوده که بیشتر از رشد درآمدهای فوق در لایحه بودجه ۱۴۰۵ است.

بر اساس جدول ۱، درآمدهای عمومی از ۲،۴۴۶ همت در سال ۱۴۰۴ به ۳،۴۰۰ همت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ افزایش یافته که معادل رشد هزار همتی است؛ در صورت تحقق، این جزء حدود ۶۵ درصد از کل منابع عمومی دولت را در سال آینده به خود اختصاص خواهد داد که سهمی قابل توجه محسوب می‌شود.

جابه‌جایی سهم اجزای منابع عمومی و تغییرات نرخ رشد آنها در بودجه ۱۴۰۵ نسبت به سال‌های قبل، نشان‌دهنده گذار تدریجی نظام بودجه‌ریزی ایران به دوره‌ای است که در آن وابستگی به درآمدهای نفتی کاهش یافته و نقش درآمدهای مالیاتی پررنگ‌تر می‌شود؛ اثرات و پیامدهای این گذار، بستگی به رویکرد و نحوه مواجهه دولت با شرایط جدید دارد. اتکای بیشتر به درآمدهای مالیاتی در صورت عدم همراهی با اصلاح ساختار ناکارآمد حکمرانی و تغییر رفتار دولت در سایر بخش‌ها می‌تواند به دلیل فشار بر ظرفیت‌های مالیاتی و تشدید کسری بودجه در میان‌مدت، با ناکارآمدی در تأمین منابع پایدار مواجه شود.

جدول ۲ سهم منابع تأمین مالی درآمدهای دولت را در بودجه سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۴ و لایحه سال ۱۴۰۵ نمایش داده و بر اساس اهمیتی که هر یک از منابع در تأمین مالی دارند، در سه ستون آخر رتبه‌بندی کرده است.

جدول ۲: اهمیت ردیف‌های درآمدی بودجه در سال‌های ۱۴۰۰، ۱۴۰۴ و لایحه ۱۴۰۵ و نرخ رشد در لایحه (هزار میلیارد ریال)

رتبه ۱۴۰۵	رتبه ۱۴۰۴	رتبه ۱۴۰۰	نرخ رشد لایحه نسبت به مصوب ۱۴۰۴	لایحه ۱۴۰۵	مصوب ۱۴۰۴	مصوب ۱۴۰۰	منبع درآمدی
۱	۱	۲	۴۲،۰۹	۲۹،۶۱۱	۲۰،۸۴۰	۳،۲۵۲	درآمدهای مالیاتی
۲	۲	۴	۱۶،۰۵	۹،۴۰۰	۸،۱۰۰	۱،۳۲۵	فروش اوراق مالی
۳	۴	۸	۹،۰۶	۵،۹۰۰	۵،۴۱۰	۳۶۲	استفاده از موجودی صندوق توسعه ملی
۴	۳	۱	-۵۶،۴۳	۲،۶۳۴	۶،۰۴۵	۳،۴۹۳	ارزش فروش نفت خام و میعانات گازی
۵	۷	۶	۲۵،۹۱	۲،۲۸۴	۱،۸۱۴	۴۸۵	درآمدهای حاصل از مالکیت دولت
۶	۸	۵	-۴،۵۲	۹۰۹	۹۵۲	۵۵۵	درآمدهای متفرقه
۷	۹	۹	۳۷،۲۹	۸۳۲	۶۰۶	۱۴۸	درآمدهای حاصل از خدمات و فروش کالا

تشریح لایحه بودجه ۱۴۰۵ و بررسی تغییرات مصوبه مجلس در آن

۸	۱۰	۱۰	۵۰,۲۰	۳۷۷	۲۵۱	۱۰۸	درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات
۹	۵	۷	-۹۶,۴۳	۱۱۶	۳,۲۵۰	۴۵۳	فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول
۱۰	۶	۳	-۹۵,۳۵	۱۰۰	۲,۱۵۱	۲,۵۵۹	وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی
۱۱	۱۱	۱۱	-۸۷,۰۲	۱۷	۱۳۱	۱۶	برگشتی از پرداختی سال‌های قبل
۱۲	۱۲	۱۲	۱۴۲,۸۶	۱۷	۷	۱۲	دریافت اصل وام‌ها
۱۳	۱۳	۱۳	-۸۰	۱	۵	۱۰	واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۴	۱۴	۱۴	۱۰۰	۰,۰۲	۰,۰۱	۰,۵	استفاده از تسهیلات خارجی

مأخذ: قانون بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۵ - سازمان برنامه و بودجه کشور (درصد)

منابع حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی که در سال ۱۴۰۰ رتبه نخست تأمین منابع عمومی دولت را داشت، در بودجه سال ۱۴۰۴ به رتبه سوم و در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به رتبه چهارم تنزل یافته است. در مقابل، درآمدهای مالیاتی که در سال ۱۴۰۰ پس از درآمدهای نفتی در رتبه دوم قرار داشت، در بودجه سال ۱۴۰۴ و لایحه بودجه ۱۴۰۵ به رتبه نخست تأمین منابع عمومی دولت صعود کرده و در سال‌های اخیر نقشی پررنگ‌تر از درآمدهای نفت در تأمین مالی ایفا کرده است.

علاوه بر فروش نفت، دو نوع منبع درآمدی دیگر نیز سرنوشت مشابه با آن را در این سال‌ها دارند. منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و درآمدهای وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی هر دو در دوره مورد بررسی جدول ۲، تنزل رتبه داشته‌اند.

کاهش رتبه فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول از رتبه ۷ در سال ۱۴۰۰ به رتبه ۹ در لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان‌دهنده عدم موفقیت دولت در تحقق سیاست مولدسازی دارایی‌های مازاد خود، با وجود تأکید گسترده بر این رویکرد در سال‌های اخیر است. این تنزل رتبه به معنی عقب‌نشینی دولت در اجرایی کردن مولدسازی و اجتناب از ثبت درآمد غیرحقیقی در لایحه بودجه است.

جایگاه منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی از رتبه ۳ در سال ۱۴۰۰ به رتبه ۶ در سال ۱۴۰۴ و سپس به رتبه ۱۰ در لایحه بودجه ۱۴۰۵ تنزل یافته است. این کاهش عمدتاً ناشی از افت شدید منابع هر دو بخش واگذاری شرکت‌های دولتی و مولدسازی دارایی‌ها در لایحه ۱۴۰۵ است؛ به طوری که نرخ رشد هر یک نسبت به سال ۱۴۰۴ منفی ۹۵ درصد می‌باشد.

کاهش درآمد پیش‌بینی شده از واگذاری شرکت‌های دولتی و مولدسازی دارایی‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۵، از آن جهت که دولت تلاش کرده است با ثبت ارقام واقعی‌تر از بروز کسری جلوگیری کند، می‌تواند یک نقطه قوت محسوب شود؛ اما این عقب‌نشینی از واگذاری‌ها، فشار بیشتری بر بودجه وارد کرده و دولت را ناگزیر به تکیه بر سایر منابع درآمدی (از جمله درآمدهای مالیاتی، فروش اوراق مالی و فروش کالاها و خدمات) برای کنترل هزینه‌ها ساخته است.

در سمت مصارف بودجه ۱۴۰۵، کل مصارف عمومی دولت با ۵،۲۲۰ همت، رشد ۵ درصدی نسبت به رقم مصوب سال ۱۴۰۴ (۴،۹۵۶ همت) دارد. این رشد عمدتاً در هزینه‌های جاری متمرکز شده و نرخ افزایش ۲۰ درصدی را برای این هزینه‌ها به همراه داشته است، در حالی که هزینه‌های سرمایه‌ای بدون تغییر نسبت به سال قبل، در سطح ۶۰۰ همت ثابت مانده است. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری عمومی دولت در سال ۱۴۰۵ بدون تغییر نسبت به سال قبل و با نرخ رشد صفر پیش‌بینی شده است؛ وضعیتی که با توجه به رکود حاکم بر اقتصاد کشور، پیامدهای مناسبی به دنبال نخواهد داشت. با توجه به رشد ۲۰ درصدی هزینه‌های جاری در لایحه ۱۴۰۵ (در مقایسه با رشد ۷۸ درصدی سال ۱۴۰۴) و تثبیت سرمایه‌گذاری عمومی با نرخ رشد صفر، ساختار بودجه نسبت به سال قبل انقباضی‌تر شده و انتظار می‌رود پیامدهای رکودی آن شدیدتر از سال ۱۴۰۴ باشد.

اعتبارات تملک دارایی مالی دولت نیز بر اساس جدول ۱، حدود ۴۰ درصد کاهش یافته و از ۱۰۰۰ همت به ۶۰۰ همت رسیده است. همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، فزونی منابع حاصل از واگذاری اوراق مالی در لایحه بودجه نسبت به تملک این دارایی‌ها، به معنی افزایش معوقات و بدهی‌های مالی دولت در سال‌های آتی است. با وجود این، افزایش ۲۰ درصدی هزینه‌های عمومی به منظور جلوگیری از کاهش رفاه افراد جامعه در شرایطی که وجود تحریم‌ها، افزایش نرخ ارز و نرخ تورم در ماه‌های اخیر یک تهدید اساسی به شمار می‌رود، سیاست مناسبی به نظر می‌رسد؛ اما باید دید اجزای این افزایش ۲۰ درصدی هزینه‌های عمومی چگونه نسبت به بودجه سال قبل تغییر کرده‌اند. در بخش بعد به تفکیک مصارف بودجه، هزینه‌های مختلف بررسی می‌شود.

۱-۲- تحلیل روندهای گذشته ارقام بودجه

۱-۲-۱- کل‌های درآمدی

ارقام جدول ۳ شامل ارقام مصوب و عملکرد اجزای منابع عمومی دولت در بودجه‌های پنج سال اخیر (۱۴۰۵-۱۴۰۱) است. همچنین ستون‌های بعدی هر سال در جدول، درصد تحقق و سهم عملکرد هر جزء از منابع عمومی را نشان می‌دهند. البته عملکرد سال ۱۴۰۴ با این پیش‌فرض محاسبه شده است که متوسط درصد تحقق سال‌های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ اجزای سه‌گانه، در سال ۱۴۰۴ 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 (۱۷۸ درصد) تحقق یابد. 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 ۴ 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، بنابراین درصد گفته شده بیانگر این است که در عمل غالباً قسمت قابل توجهی از این منابع وصول نمی‌شود. این یعنی دولت هر ساله 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. به همین دلیل در لایحه ۱۴۰۵، رقم واگذاری اموال بسیار پایین‌تر از سال‌های گذشته پیش‌بینی و حدود ۷ همت برای آن در نظر گرفته شده است. با وجود این، انتظار می‌رود که دولت در تحقق درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی همچنان با مشکل مواجه باشد؛ بنابراین فرض درصد تحقق جزء واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه ۱۴۰۵، حدود ۷۰ درصد همچنان معتبر می‌باشد.

— دولت برای جبران کسری ناشی از عدم تحقق منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، معمولاً در حین اجرای بودجه از دو ابزار انتشار اوراق مالی و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی استفاده می‌کند؛ این راهکار در درصد تحقق منابع واگذاری دارایی‌های مالی بازتاب می‌یابد که به‌ویژه پس از سال ۱۴۰۰، میانگین آن حدود ۱۷۸ درصد بوده است.

– در لایحه بودجه ۱۴۰۵ مشابه سال ۱۴۰۴، مجوز استفاده از منابع صندوق توسعه ملی از همان ابتدا اخذ و ارقام آن در لایحه لحاظ شده و بر مبنای آن، بودجه سال ۱۴۰۵ تراز شده است. حال اگر منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای (منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی که معادل ۲۶۳ همت است) مطابق سنت سال‌های گذشته به صورت کامل محقق نگردد، انتظار این است که دولت بخشی از مصارفی که مصوب خواهد شد را نتواند تأمین مالی کند و قسمتی از تعهدات انجام نخواهد نشد.

جدول ۳: روند پنج ساله مصوب و عملکرد منابع بودجه (هزار میلیارد ریال- درصد)

۱۴۰۲				۱۴۰۱				
تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	
۱۰۴	۵۰	۱۰.۹۵۰	۱۰.۵۴۱	۱۰۰	۴۴	۶.۹۶۳	۶.۹۹۶	درآمدها
۶۷	۲۲	۴.۸۷۵	۷.۳۲۳	۸۱	۲۶	۴.۱۸۱	۵.۱۷۶	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۲۰۰	۲۷	۵.۹۲۱	۲.۹۶۰	۲۴۶	۲۷	۴.۳۴۹	۱.۷۶۹	واگذاری دارایی‌های مالی
۱۰۴	۱۰۰	۲۱.۷۴۷	۲۰.۸۲۳	۱۱۳	۱۰۰	۱۵.۸۲۱	۱۳.۹۴۱	منابع عمومی دولت

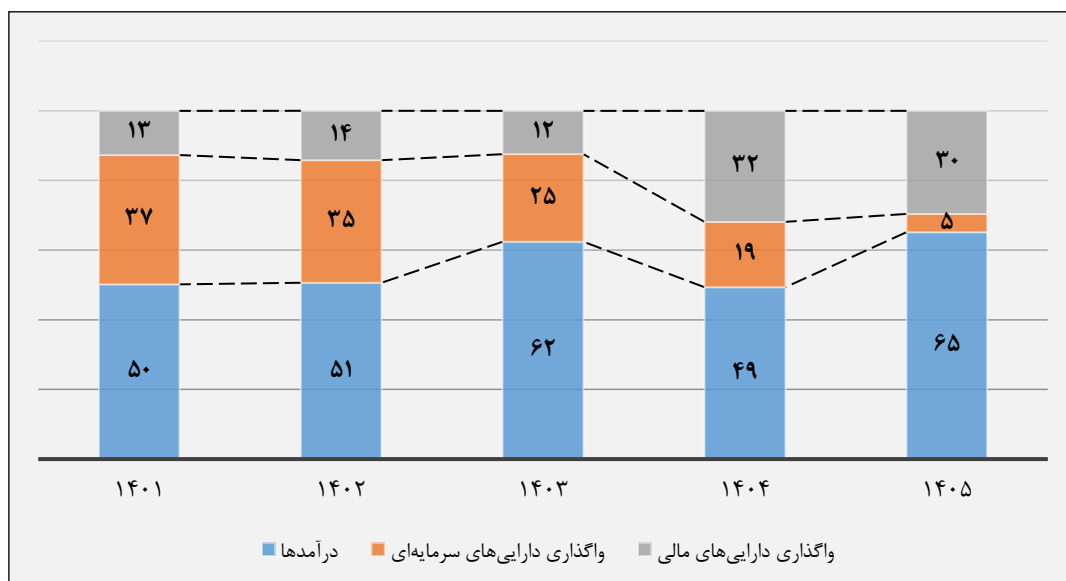
ادامه جدول ۳: روند پنج ساله مصوب و عملکرد منابع بودجه (هزار میلیارد ریال- درصد)

۱۴۰۵		۱۴۰۴				۱۴۰۳				
سهم	لایحه	تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	
۵۷	۳۴.۰۱۴	۱۰۲	۴۳	۲۴.۹۵۳	۲۴.۴۶۴	۱۰۳	۷۱	۱۶.۴۲۰	۱۵.۹۸۳	درآمدها
۳	۲.۷۵۰	۶۹	۱۱	۶.۴۱۷	۹.۳۰۰	۵۸	۱۶	۳.۷۲۰	۶.۴۴۵	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۴۵	۱۵.۴۳۴	۱۷۸	۴۹	۲۸.۱۲۴	۱۵.۸۰۰	۸۹	۱۲	۲.۸۴۰	۳.۱۹۲	واگذاری دارایی‌های مالی
۱۰۰	۵۲.۲۰۰	۱۱۶	۱۰۰	۵۷.۴۹۴	۴۹.۵۶۴	۹۰	۱۰۰	۲۲.۹۹۰	۲۵.۶۲۰	منابع عمومی دولت

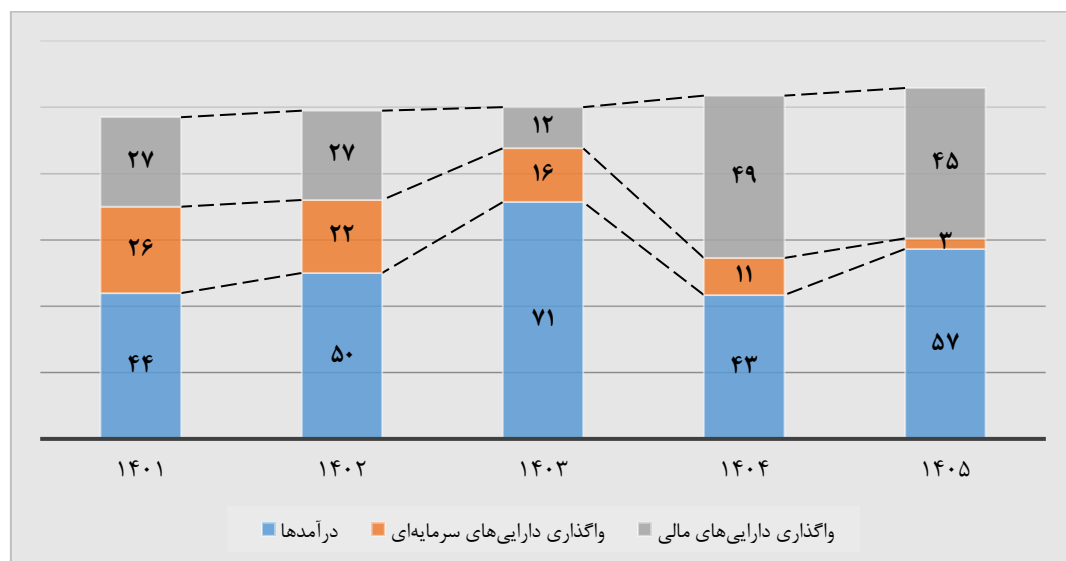
مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه، لایحه بودجه ۱۴۰۵، گزارش پشتیبان تنظیم لایحه ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ و گزارش‌های عملکرد قوانین بودجه سال‌های مختلف- سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس

نمودار 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 ۱۴۰۵ و یک‌بار نیز در قسمت «ب» بر اساس سهم عملکرد این اجزا نمایش می‌دهد. عملکرد اجزای مذکور برای سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ با این پیش‌فرض برآورد شده است که متوسط درصد تحقق هر سه جزء در سال‌های ۱۴۰۳-۱۴۰۱، برای دو سال اخیر برقرار باشد.

الف- سهم اجزا بر اساس مصوب سالانه و لایحه ۱۴۰۵- درصد



ب- سهم اجزا بر اساس عملکرد سالانه و عملکرد برآوردی سال ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵- درصد



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 ۵۰ درصد منابع عمومی بودجه در سال ۱۴۰۱ به ۶۵ درصد در لایحه سال ۱۴۰۵ رسیده است؛ بنابراین سهم درآمدهای عمومی در بودجه همواره در سال‌های اخیر فزاینده بوده و در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۵ بخش قابل توجهی از بودجه را به خود اختصاص داده است. همین‌طور کاهش محسوس سهم واگذاری دارایی سرمایه‌ای به‌ویژه در بودجه مصوب سال

۱۴۰۴ که به ۱۹ درصد رسیده است، قابل توجه می‌باشد. کاهش این جزء در لایحه بسیار معنی‌دار بوده و به رقم بی‌سابقه ۵ درصد رسیده که تقریباً سهم ناچیزی در بودجه سال ۱۴۰۵ خواهد بود. در مقابل، سهم واگذاری دارایی مالی که در سال‌های نخست روند نسبتاً یکنواختی داشت، در بودجه سال ۱۴۰۴، سهم آن از ۱۲ درصد (مصوب ۱۴۰۳) به ۳۲ درصد افزایش یافت و در لایحه بودجه ۱۴۰۵ نیز با اندکی کاهش، ۳۰ درصد پیش‌بینی شده است.

در قسمت «ب» نمودار، آنچه در عمل برای سهم اجزای منابع عمومی اتفاق افتاده است 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 ۷۱ درصد به ۴۳ درصد کاهش نیز خواهد یافت؛ اما با توجه به کاهش سهم قابل توجه واگذاری دارایی سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۵، انتظار می‌رود که سهم عملکرد وصول درآمدهای عمومی در سال ۱۴۰۵، مجدد افزایش یافته و به ۵۷ درصد برسد.

کاهش سهم واگذاری دارایی سرمایه‌ای و منابع حاصل از فروش نفت در عملکرد سال‌های ۱۴۰۱-۱۴۰۵ نیز اتفاق افتاده است و این کاهش حتی شدیدتر از آنچه در مصوب رخ داده است، خود را نشان می‌دهد. سهم این جزء، از ۱۶ درصد سال ۱۴۰۳ به ۳ درصد در لایحه ۱۴۰۵ کاهش یافته که رقم بی‌سابقه‌ای در بودجه‌های سالانه است. با این حال، این سناریو (عدم افزایش سهم واگذاری دارایی‌های مالی) تنها در صورتی ممکن است که جزء واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۵ بیش از متوسط سال‌های قبل محقق شود؛ اما با توجه به تنش‌های جاری منطقه‌ای و تحریم‌های مرتبط با صادرات و فروش نفت ناشی از روابط ایران و ایالات متحده، احتمال تحقق چنین وضعیتی اندک است.

مقایسه تحولات سهم واگذاری دارایی‌های مالی در قسمت‌های «الف» و «ب» نشان می‌دهد که در سه سال گذشته، واگذاری دارایی‌های مالی و 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 لایحه بودجه ۱۴۰۵، سهم پیش‌بینی‌شده واگذاری دارایی‌های مالی حدود ۳۰ درصد است. با فرض افزایش تقاضا برای خرید اوراق و تداوم عملکرد مشابه سال‌های قبل، انتظار می‌رود این سهم به بیش از این میزان افزایش یابد، به طوری که از ۱۲ درصد در سال ۱۴۰۳ به ۴۵ درصد در سال ۱۴۰۵ برسد. این روند باعث می‌شود کسری بودجه بر اساس معیار تراز دارایی‌های مالی، فراتر از ارقام پیش‌بینی‌شده در لایحه و حتی مصوبه بودجه ۱۴۰۵ افزایش یابد.

درآمدهای عمومی

در این بخش به روند ۵ سال گذشته اقلام درآمدهای عمومی در بودجه‌های سالانه پرداخته می‌شود. همانند سهم کل درآمدهای عمومی از منابع عمومی دولت، سهم درآمدهای مالیاتی و گمرکی از منابع عمومی دولت نیز در طی پنج سال جدول ۴، روند صعودی دارد و از ۴۰ درصد در سال ۱۴۰۱ به ۵۷ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۵ رسیده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود علی‌رغم کاهش رشد درآمدهای مالیاتی از ۵۳ درصد در مصوب سال ۱۴۰۳ به ۴۲ درصد در لایحه سال ۱۴۰۵، سهم این درآمدها از منابع عمومی دولت در این مدت از ۵۳ درصد به ۵۷ درصد افزایش یافته است؛ بنابراین مقایسه ستون‌های مربوط به سهم اقلام درآمدهای عمومی در این جدول نشان می‌دهد که بخش عمده این درآمدها به درآمدهای مالیاتی و گمرکی تعلق دارد و هر ساله این سهم با رشد نسبی همراه بوده است.

جدول ۴: روند پنج ساله اقلام مصوب درآمدهای عمومی بودجه؛ هزار میلیارد ریال - درصد

۱۴۰۲			۱۴۰۱			
رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
۵۹	۴۳	۸,۹۴۵	۷۳	۴۰	۵,۶۱۷	درآمد مالیاتی و گمرکی
۱۹	۵	۱,۰۴۵	۸۰	۶	۸۷۵	درآمد حاصل از مالکیت دولت
۳۹	۱	۲۶۰	۲۶	۱	۱۸۷	درآمد فروش کالاها و خدمات
-۸	۱	۲۹۱	-۵۲	۲	۳۱۷	سایر درآمدها
۵۱	۵۱	۱۰,۵۴۱	۵۴	۵۰	۶,۹۹۶	کل درآمدهای عمومی
۴۹	۱۰۰	۲۰,۸۲۳	۹	۱۰۰	۱۳,۹۴۱	منابع عمومی دولت

ادامه جدول ۴: روند پنج ساله اقلام مصوب درآمدهای عمومی بودجه (هزار میلیارد ریال - درصد)

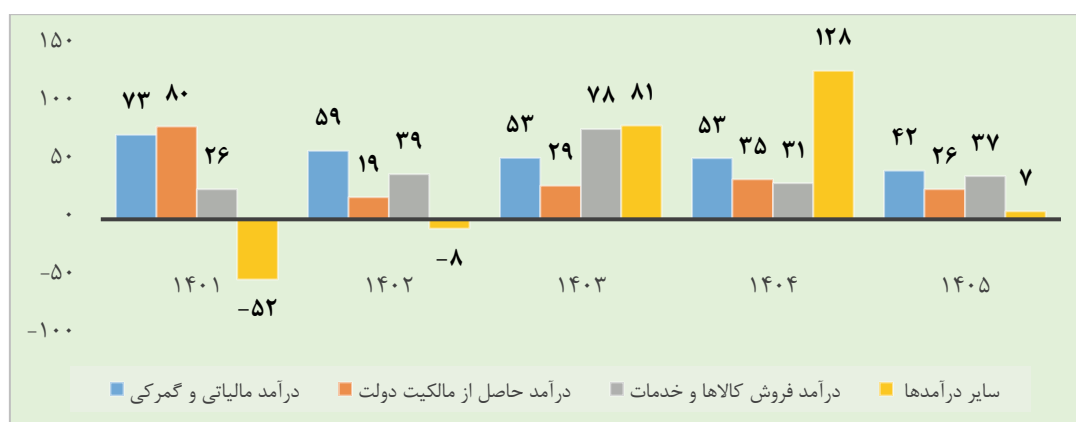
۱۴۰۵			۱۴۰۴			۱۴۰۳			
رشد	سهم	لایحه	رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
۴۲	۵۷	۲۹,۶۱۱	۵۳	۴۲	۲۰,۸۴۰	۵۳	۵۳	۱۳,۶۴۵	درآمد مالیاتی و گمرکی
۲۶	۴	۲,۲۸۴	۳۵	۴	۱,۸۱۵	۲۹	۵	۱,۳۴۹	درآمد حاصل از مالکیت دولت
۳۷	۲	۸۳۲	۳۱	۱	۶۰۶	۷۸	۲	۴۶۲	درآمد فروش کالاها و خدمات
۷	۲	۱,۲۸۷	۱۲۸	۲	۱,۲۰۳	۸۱	۲	۵۲۷	سایر درآمدها
۳۹	۶۵	۳۴,۰۱۴	۵۳	۴۹	۲۴,۴۶۴	۵۲	۶۲	۱۵,۹۸۳	کل درآمدهای عمومی
۵	۱۰۰	۵۲,۲۰۰	۹۳	۱۰۰	۴۹,۵۶۴	۲۳	۱۰۰	۲۵,۶۲۰	منابع عمومی دولت

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۵ - سازمان برنامه و بودجه کشور

دومین قلم از نظر سهم در درآمدهای عمومی، درآمد حاصل از مالکیت دولت است که به طور متوسط در سال‌های مورد بررسی تنها ۵ درصد از کل منابع عمومی دولت را به خود اختصاص داده و سهمی بسیار ناچیز در مقایسه با سایر اجزای منابع عمومی دارد.

در لایحه بودجه ۱۴۰۵، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت شامل سود سهام شرکت‌های دولتی (۱۱۷ همت)، درآمد اجاره (۱ همت) و سایر درآمدهای مالکیت (۱۱۰ همت) است که مجموعاً به ۲۲۸ همت می‌رسد و نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳ رشد ۲۶ درصدی را نشان می‌دهد.

درآمد حاصل از فروش کالاها و خدمات علی‌رغم 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 ۶۰ همت مصوب سال ۱۴۰۴ به ۸۳ همت در لایحه افزایش یافته که به معنی رشد ۳۷ درصدی آن می‌باشد. قلم سایر درآمدها نیز که شامل دو قلم درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه است، حدود ۲ درصد منابع عمومی را در لایحه تشکیل داده است. نمودار ۲ رشد چهار قلم درآمدهای عمومی را در سال‌های ۱۴۰۱-۱۴۰۵ نمایش می‌دهد.



نمودار ۲: رشد اقلام درآمدهای عمومی در بودجه‌های سالانه ۱۴۰۱-۱۴۰۵

نمودار آبی رنگ، رشد درآمدهای مالیاتی را در بودجه‌های مصوب سال‌های گذشته و لایحه سال ۱۴۰۵ نشان می‌دهد. 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 ۱۴۰۵، علی‌رغم افزایش میزان درآمدهای مالیاتی از حدود ۲ هزار همت مصوب شده در سال ۱۴۰۴ به تقریباً ۳ هزار همت، رشد آن به ۴۲ درصد کاهش یافته است. این کاهش رشد عمدتاً به دو دلیل قابل توضیح است: نخست اینکه، با توجه به برآورد میانگین تورم ۴۵ درصدی توسط بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه، افزایش ۱۰۰۰ همتی درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی‌شده در بودجه سال ۱۴۰۵ صرفاً

بازتابی از کاهش ارزش پول ملی بوده و معادل رشد صفر در درآمدهای مالیاتی حقیقی (واقعی) محسوب می شود.

دوم اینکه، اعمال سیاست‌ها و اقداماتی مانند افزایش سقف معافیت مالیاتی حقوق (مطابق بند ۱-۱ جدول الزامات) می‌تواند میزان منابع مالیاتی قابل وصول طی سال ۱۴۰۵ را کاهش دهد. بر اساس این بند، سقف معافیت مالیات بر درآمد سالیانه موضوع ماده ۸۴ قانون مالیات‌های مستقیم، معادل ۴۸۰ میلیون تومان تعیین شده است؛ بنابراین سقف معافیت مالیات درآمد حقوق ماهیانه کارکنان دولتی و غیردولتی از حدود ۲۴ میلیون تومان در سال ۱۴۰۴ به ۴۰ میلیون تومان در سال ۱۴۰۵، یعنی حدود ۶۶ درصد افزایش یافته که موجب از دست رفتن بخش قابل توجهی از درآمدهای مالیات بر حقوق می‌گردد.

با وجود کاهش نرخ رشد حقیقی درآمدهای مالیاتی و کاهش سهم آن در منابع عمومی دولت (حتی با احتساب منابع فرابودجه)، لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ همچنان درآمدهای مالیاتی را حدود ۳ هزار همت پیش‌بینی کرده که عمدتاً ناشی از اثر تورمی ۴۵ درصدی است که دولت انتظار دارد اتفاق بیفتد؛ 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:

– مجموع معافیت‌ها، نرخ صفر مالیاتی، کاهش نرخ مالیاتی و سایر مشوق‌های مالیاتی اشخاص حقیقی و حقوقی از محل مجموع درآمدهای حاصل شده از عملکرد آنها، بر اساس بند «الف» تبصره ۱ قانون بودجه ۱۴۰۴، تعیین سقف ۷۰ میلیارد تومانی برای درآمد مشمول مالیات اشخاص حقیقی و ۷۰۰ میلیارد تومانی برای اشخاص حقوقی قابل اعمال است. در لایحه ۱۴۰۵، این سقف‌های معافیتی قابل اعمال به ترتیب برای اشخاص حقیقی به ۶۰ میلیارد تومان و برای اشخاص حقوقی به ۶۰۰ میلیارد تومان کاهش یافته است. این کاهش سقف‌ها به معنی افزایش درآمد مالیاتی قابل وصول برای دولت می‌باشد.

– بر اساس بند ۱-۴ جدول الزامات منابع لایحه بودجه ۱۴۰۵، سقف معافیت مالیاتی و اعتبار مالیاتی اشخاص حقوقی مشمول قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها (مصوب ۲۲ اردیبهشت سال ۱۴۰۳)، مبلغی معادل ۲۰۰ میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. در حالی که چنین سقفی در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴ در نظر گرفته نشده بود. تعیین این سقف می‌تواند درآمد وصول مالیات را از این محل افزایش دهد.

– بر اساس تبصره ۷ ماده ۱۰۵ قانون مالیات‌های مستقیم؛ به ازای هر ۱۰ درصد افزایش درآمد ابرازی اشخاص حقوقی نسبت به درآمد ابرازی مشمول مالیات سال گذشته، یک واحد درصد و حداکثر پنج واحد درصد از نرخ مالیاتی این ماده کاسته می‌شود. در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴، حداقل افزایش درآمد ابرازی شرکت‌ها، ۳۵ درصد در نظر گرفته شده بود که در لایحه ۱۴۰۵، این حداقل افزایش به ۴۵ درصد رسیده

است؛ به این معنی که شرکت‌ها برای مشمولیت از مشوق کاهش نرخ مالیاتی، نیازمند این هستند که درآمد ابرازی خود را به جای ۳۵ درصد تا ۴۵ درصد افزایش دهند؛ بنابراین با بیشتر شدن رشد مورد نیاز، دولت میزان درآمد مالیاتی بیشتری را از این محل می‌تواند وصول کند.

— در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴، نرخ مالیات بر ارزش افزوده به میزان یک واحد درصد برای هزینه در مصارف متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان افزایش یافت. در لایحه بودجه ۱۴۰۵ علاوه بر این افزایش، نرخ این مالیات دو واحد درصد دیگر نیز برای مصارف کالا برگ افزایش یافته است که مجموع نرخ مالیات بر ارزش افزوده را در سال ۱۴۰۵ به ۱۲ درصد می‌رساند. منابع درآمدی پیش‌بینی شده از وصول این محل، حدود ۱۷۰ همت در نظر گرفته شده است.^۱

— فعالیت‌های فرهنگی و هنری که بر اساس بند «ل» ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم از معافیت کامل برخوردار بودند، اکنون تا سقف دو برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) همان قانون از مالیات معاف شده و مازاد بر آن مشمول نرخ‌های عمومی مالیاتی می‌گردد. به عبارتی میزان معافیت فعالیت‌های فرهنگی و هنری در سال ۱۴۰۴ تا سقف دو برابر معافیت مالیاتی حقوق (حداکثر ۵۷۶ میلیون تومان در سال) تعیین شده و مازاد بر آن مشمول مالیات گردیده است. این سقف معافیت فعالیت‌های فرهنگی و هنری در لایحه بودجه ۱۴۰۵ تا ۹۶۰ میلیون تومان افزایش یافته که به معنی کاهش وصول درآمدهای مالیاتی از این محل، در سال ۱۴۰۵ نسبت به سال ۱۴۰۴ می‌باشد.

— در جزء ۱ بند «ذ» تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۴، دولت مجاز به کاهش حقوق گمرکی واردات کالاهای اساسی، دارو و مواد اولیه دارویی، ملزومات مصرفی پزشکی و شیر خشک مخصوص اطفال و نهادهای دامی و کشاورزی به یک درصد (۱٪) می‌باشد. این حکم در لایحه ۱۴۰۵، آورده نشده است؛ بنابراین اگر قصد دولت بر اخذ کامل حقوق گمرکی از واردات کالاهای مذکور باشد، درآمد حقوق گمرکی از این محل می‌تواند افزایش یابد. البته در جدول شماره ۵ لایحه ۱۴۰۵، یک درصد حقوق ورودی تنها برای نهادهای دامی و کشاورزی در نظر گرفته شده است.

— حقوق ورودی خودروهای سواری نو در بند «ر» تبصره ۱ قانون بودجه ۱۴۰۴، صد درصد (۱۰۰٪) تعیین و نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی و مالیات نیز بر اساس نرخ ارز بازار مرکز مبادله طلا و ارز تعیین شده بود. در حالی که این موضوع در جدول الزامات لایحه بودجه ۱۴۰۵، براساس حقوق ورودی نوع

۱. البته این بند به تصویب مجلس در بودجه حذف شده است. از آنجا که دولت از سال ۱۴۰۴ طرح کالا برگ خود را آغاز کرده است، لاجرم در سال ۱۴۰۵ نیز باید اجرای آن را ادامه دهد؛ بنابراین با حذف بند افزایش دو واحد درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده، دولت باید از محل دیگر (احتمالاً از محل انتشار اوراق مالی و افزایش نرخ تسعیر ارز)، منابع اجرای طرح کالا برگ را تأمین کند.

خودروها به طور متوسط، کمتر از ۱۰۰ درصد می‌باشد که این امر کاهش درآمد حاصل از حقوق ورودی خودرو را از ۱۱۴ همت مصوب سال ۱۴۰۴ به ۳۰ همت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ نشان می‌دهد.

– 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 «ط» تبصره ۱ قانون ۱۴۰۴، از این شمولیت خارج شده و مشمول پرداخت مالیات بر ارزش افزوده بود. این حکم در لایحه ۱۴۰۵ حذف شده و به معنی این است که در سال ۱۴۰۵، اعمال معافیت مالیات بر ارزش افزوده نسبت به فروش دارایی‌های یاد شده است که به نوبه خود موجب کاهش درآمدهای مالیاتی قابل وصول در سال آینده می‌گردد.

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

جدول ۵، روند پنج ساله منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه و لایحه سال ۱۴۰۵ را نشان می‌دهد. بر اساس ردیف سوم، سهم کل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی دولت در بودجه پنج سال اخیر، به طور متوسط ۲۴ درصد است و مهم‌ترین قلم آن منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی می‌باشد. البته از سال ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۵ سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در تأمین مالی منابع عمومی بودجه به طور مستمر کاهش یافته و از ۳۷ درصد در سال ۱۴۰۱ به رقم بی‌سابقه ۵٫۳ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ رسیده است.

جدول ۵: روند پنج ساله ارقام مصوب منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای (هزار میلیارد ریال - درصد)

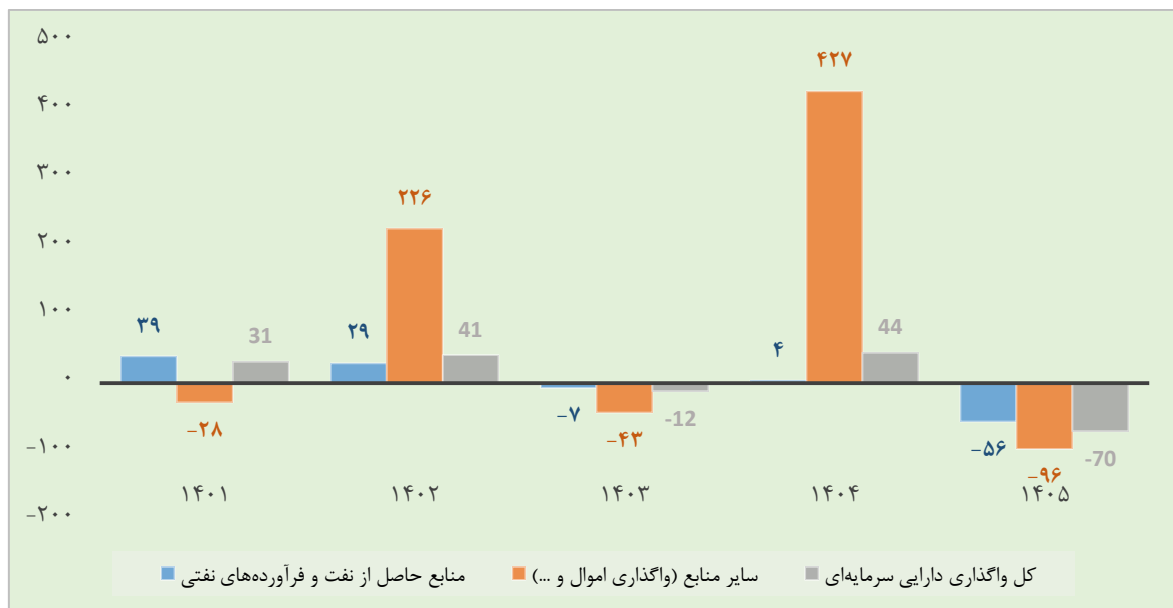
۱۴۰۲			۱۴۰۱			
رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
۲۹	۳۰	۶.۲۳۸	۳۹	۳۵	۴.۸۴۴	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی
۲۲۶	۵	۱۰.۸۴	-۲۸	۲	۳۳۳	سایر منابع (واگذاری اموال و ...)
۴۱	۳۵	۷.۳۲۳	۳۱	۳۷	۵.۱۷۶	کل واگذاری دارایی سرمایه‌ای
۴۹	۱۰۰	۲۰.۸۲۳	۹	۱۰۰	۱۳.۹۴۱	منابع عمومی دولت

ادامه جدول ۵: روند پنج ساله ارقام مصوب منابع واگذاری دارایی سرمایه‌ای (هزار میلیارد ریال - درصد)

۱۴۰۵			۱۴۰۴			۱۴۰۳			
رشد	سهم	لایحه	رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
-۵۶	۵.۰	۲.۶۳۴	۴	۱۲	۶.۰۴۵	-۷	۲۳	۵.۸۲۸	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی
-۹۶	۰.۲	۱۱۶	۴۲۷	۷	۳.۲۵۵	-۴۳	۲	۶۱۸	سایر منابع (واگذاری اموال و ...)
-۷۰	۵.۳	۲.۷۵۰	۴۴	۱۹	۹.۳۰۰	-۱۲	۲۵	۶.۴۴۶	کل واگذاری دارایی سرمایه‌ای
۵	۱۰۰.۰	۵۲.۲۰۰	۹۳	۱۰۰	۴۹.۵۶۴	۲۳	۱۰۰	۲۵.۶۲۰	منابع عمومی دولت

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۵ - سازمان برنامه و بودجه کشور

ارقام مربوط به منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی تا قبل از لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، به طور متوسط حدود ۲۵ درصد از کل منابع عمومی دولت را در بودجه تشکیل داده است، در حالی که این قلم به طور متوسط تقریباً ۸۶ 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 ۵، با عنوان «سایر منابع» نشان داده می‌شود. این منابع نیز به طور 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 ۱۴ درصد می‌باشد. نمودار ۳ نرخ رشد ارقام واگذاری دارایی سرمایه‌ای را به همراه خود این منبع نمایش می‌دهد.



نمودار ۳: رشد ارقام واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه ۱۴۰۱-۱۴۰۵

روند رشد ارقام بیانگر تحول اهمیت و سهم جزء واگذاری دارایی سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود نرخ رشد منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی از حدود ۳۹ درصد در سال ۱۴۰۱ به منفی ۵۶ درصد در لایحه ۱۴۰۵ رسیده است.^۱ البته باید توجه کرد که این ارقام مربوط به بودجه متعارف بوده، در حالی که بخش عمده درآمدهای فروش نفت و فرآورده‌های نفتی در منابع فرابودجه‌ای نظیر 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 و ۱۴۰۴، همواره منفی بوده

۱. ذکر این نکته ضروری است که میزان رشد منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی در بودجه مصوب سال ۱۴۰۰، حدود ۵۱۴ درصد بوده است. با این حال سهم این منبع در آن سال، پائین‌تر بوده و تنها ۲۷ درصد از منابع عمومی دولت را پوشش می‌داده است.

و این منبع در حال کاهش است.^۱ فروش اموال دولت در چند سال اخیر، در راستای مصوبه مولدسازی دارایی های دولت می باشد که در اغلب سال ها با موفقیت چندانی همراه نبوده و عملکرد مناسبی نداشته است. به همین دلیل دولت در تنظیم بودجه های سنواتی، بر اساس عملکرد سال گذشته این قلم، مبلغ مصوب آن را کاهش داده تا با ظرفیت اجرایی خود هماهنگ شود؛ اما همچنان عملکردهای سالانه نشان می دهد که مولدسازی دارایی ها به میزان مورد انتظار دولت محقق نمی گردد.

بر اساس جدول منابع هدفمندسازی یارانه ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (جدول شماره ۱۴ ماده واحده)، کل منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده های نفتی (شامل صادرات و فروش داخلی این اقلام است) که برای مصارف هدفمندی هزینه می شود، حدود ۸۶۰ همت است. اگر فرض بر این باشد که نسبت سهم منابع اختصاص داده شده به هدفمندی یارانه ها و سهم نیروهای مسلح، در مقایسه با لایحه سال ۱۴۰۴ تغییر نکرده باشد، می توان انتظار داشت که منابع اختصاص داده شده از محل صادرات و فروش داخلی نفت و گاز برای نیروهای مسلح در لایحه ۱۴۰۵، حدود ۶۲۰ همت باشد.^۲ بنابراین کل منابع حاصل از نفت، گاز و فرآورده های نفتی (که شامل صادرات و فروش داخلی این اقلام است) حدود ۱,۷۵۰ همت (بدون احتساب ۵۹۰ همت سهم صندوق) برآورد می شود. همچنین مبلغ ۱,۴۸۰ همت از منابع مذکور در فرابودجه و به عنوان سهم نیروهای مسلح، طرح های خاص و هدفمندی یارانه ها در نظر گرفته شده است و حدود ۲۶۳ همت دیگر نیز به عنوان منابع واگذاری دارایی سرمایه ای متعارف (جدول شماره ۵) محسوب می شود.

بنابراین تقریباً ۱۵ درصد از منابع نفت و گاز در اختیار دولت و برای هزینه در طرح های عمرانی قرار دارد. البته این درصد بدون احتساب سهم ۲۰ درصدی انتقال یافته از صندوق توسعه ملی به دولت (۵۹۰ همت) است؛ چنانچه این مبلغ نیز به عنوان جزئی از منابع نفتی دولت تلقی شود و با توجه به اینکه صرف هزینه های جاری فرابودجه و متعارف می گردد، نهایتاً حدود ۱۱ درصد از منابع نفت و گاز در اختیار دولت برای هزینه در طرح های عمرانی باقی می ماند؛ در حالی که ۸۵ درصد مابقی این منابع در بخش فرابودجه خارج از فرایند بودجه عمومی دولت (توسط نهادها یا دستگاه های خاص) صرف هزینه های جاری یا عمرانی می شود.

۱. در بودجه مصوب سال ۱۴۰۰، میزان منابع پیش بینی شده از محل فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول، حدود ۴۶ همت بود که نسبت به سال قبل، تقریباً ۸ درصد کاهش داشت.

۲. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، حدود ۷۷۵ همت از منابع فروش و صادرات نفت و گاز، به عنوان منابع هدفمندی و ۵۶۰ همت نیز سهم نیروهای مسلح در نظر گرفته شده بود؛ بنابراین نسبت سهم منابع هدفمندی به سهم نیروهای مسلح، تقریباً ۱,۳۸ می باشد.

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 ۶ 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. سهم این جزء در تأمین منابع عمومی دولت، در سال‌های مورد بررسی به‌طور اکید صعودی بوده و از ۷ درصد در سال ۱۴۰۱ به ۱۸ درصد در لایحه ۱۴۰۵ رسیده است.

جدول ۶: روند پنج ساله ارقام مصوب منابع واگذاری دارایی مالی (هزار میلیارد ریال - درصد)

۱۴۰۲			۱۴۰۱			
رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
۸۲	۹	۱,۸۷۰	-۲۲	۷	۱,۰۳۰	فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی
۴۹	۵	۱,۰۶۰	-۷۲	۵	۷۱۰	واگذاری شرکت‌های دولتی
۳	۰	۳۰	۰	۰	۲۹	سایر واگذاری دارایی‌های مالی
۰	۰	۰	-۱۰۰	۰	۰	استقراض از منابع صندوق توسعه ملی ^۱
۶۷	۱۴	۲,۹۶۰	-۵۹	۱۳	۱,۷۶۹	کل واگذاری دارایی مالی
۴۹	۱۰۰	۲۰,۸۲۳	۹	۱۰۰	۱۳,۹۴۱	منابع عمومی دولت

ادامه جدول ۶: روند پنج ساله ارقام مصوب منابع واگذاری دارایی مالی (هزار میلیارد ریال - درصد)

۱۴۰۵			۱۴۰۴			۱۴۰۳			
رشد	سهم	لایحه	رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
۱۶	۱۸	۹,۴۰۰	۲۱۸	۱۶	۸,۱۰۰	۳۶	۱۰	۲,۵۴۶	فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی
-۹۵	۰,۲	۱۰۰	۲۵۹	۴	۲,۱۵۲	-۴۳	۲	۶۰۰	واگذاری شرکت‌های دولتی
-۷۵	۰,۱	۳۴	۲۰۰	۰,۳	۱۳۸	۵۳	۰	۴۶	سایر واگذاری دارایی‌های مالی
۹	۱۱	۵,۹۰۰	-	۱۱	۵,۴۱۰	۰	۰	۰	استقراض از منابع صندوق توسعه ملی
-۲	۳۰	۱۵,۴۳۴	۳۹۵	۳۲	۱۵,۸۰۰	۸	۱۲	۳,۱۹۲	کل واگذاری دارایی مالی
۵	۱۰۰	۵۲,۲۰۰	۹۳	۱۰۰	۴۹,۵۶۴	۲۳	۱۰۰	۲۵,۶۲۰	منابع عمومی دولت

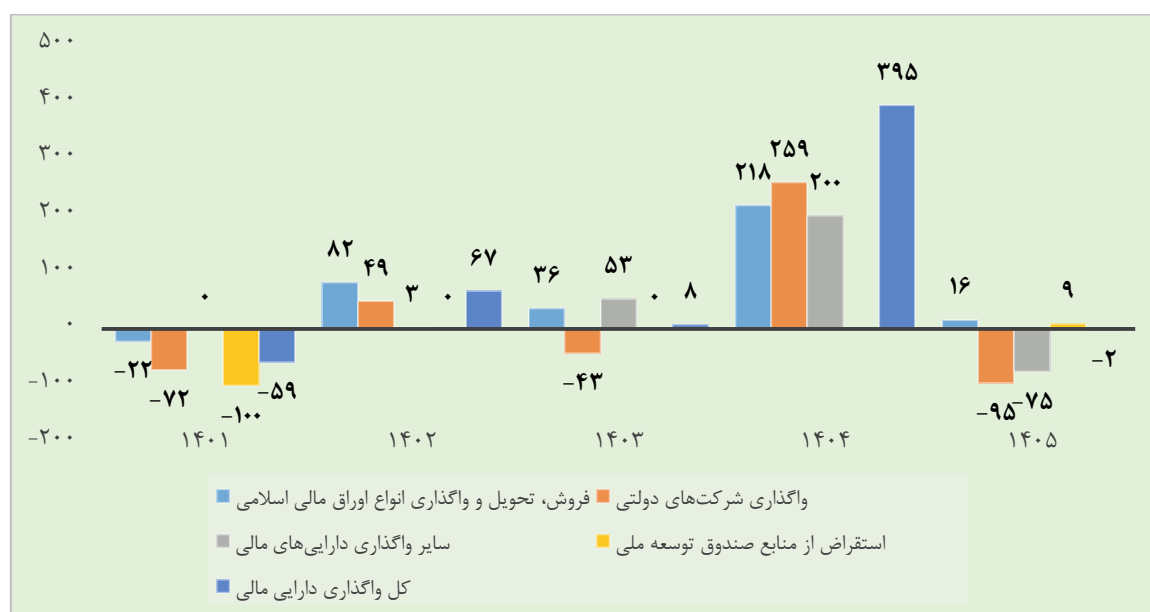
مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۵ - سازمان برنامه و بودجه کشور

درواقع سهم فروش، تحویل و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی در لایحه سال ۱۴۰۵ به حدود ۱۸ درصد از منابع عمومی دولت رسیده است که این رقم در سال‌های مورد بررسی بیشترین مقدار را دارد. این سهم بعد از

۱. منابع استقراض از صندوق توسعه ملی هر ساله در قالب تبصره‌های بودجه و یا به شکل‌های دیگر استفاده می‌شده که در ارقام جداول بودجه منعکس نمی‌شده است؛ بنابراین با درج رقم صفر در جداول لایحه بودجه ۱۴۰۵، باید با احتیاط برخورد کرد.

منبع درآمدهای مالیاتی و گمرکی (که در جدول شماره ۴، حدود ۵۷ درصد نشان داده شده است) بیشترین نقش را در تأمین مالی بودجه دولت را دارد. رتبه سوم نیز مربوط به استقراض از منابع صندوق توسعه ملی است که در لایحه ۱۴۰۵، حدود ۱۱ درصد از منابع عمومی دولت را تشکیل می‌دهد؛ بنابراین سه جزء اصلی منابع عمومی دولت در بودجه ۱۴۰۵، تقریباً ۸۵ درصد منابع عمومی را پوشش داده و سایر اجزا روی هم حدود ۱۵ درصد دیگر منابع را تأمین مالی می‌کنند.

قلم دیگر از منابع واگذاری دارایی مالی، درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی است که به طور متوسط سهم این قلم از منابع عمومی دولت حدود ۳ درصد می‌باشد. در سال‌های مؤخر سهم آن به طور اکید در حال کاهش بوده و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ میزان این قلم حدود ۱۰ همت در نظر گرفته شده که سهم ۰,۲ درصدی از منابع عمومی دارد و نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴ تقریباً منفی ۹۵ درصد رشد داشته است. نمودار ۴ نرخ رشد اقلام جزء واگذاری دارایی‌های مالی را در سال‌های مورد بررسی نمایش می‌دهد.



نمودار ۴: رشد اقلام واگذاری دارایی‌های مالی در بودجه‌های سالانه، ۱۴۰۱-۱۴۰۵

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 ۴، منابع حاصل از انتشار اوراق مالی اسلامی در سال ۱۴۰۱ حدود ۲۲ درصد کاهش یافته و سپس در سال ۱۴۰۲، نرخ آن به ۸۲ درصد رسیده و افزایش یافته است؛ اما در سال ۱۴۰۳ انتشار اوراق مذکور ۳۶ درصد رشد یافته و سپس در سال ۱۴۰۴ این نرخ رشد قابل توجهی کرده و به ۲۱۸ درصد رسیده تا اینکه در لایحه ۱۴۰۵ رشد آن مجدداً کاهش یافته و به ۱۶ درصد

رسیده است. نوسانات منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی حتی از انتشار اوراق نیز محسوس‌تر است و رشد این قلم به‌صورت 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 می‌دهد. 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. در واقع این اقدام 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 ۶، جهت‌گیری دولت برای تأمین مالی بودجه بعد از سال ۱۴۰۱؛ با افزایش سهم منابع واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی تا لایحه سال ۱۴۰۵ محسوس است. سهم واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۴۰۱ حدود ۱۲ درصد بوده که در بین اجزای آن، سهم انتشار اوراق مالی و واگذاری شرکت‌های دولتی به ترتیب ۷ و ۵ است. این اختلاف سهم در سال ۱۴۰۲ به ۹ و ۵ و سپس در سال ۱۴۰۳ به ۱۰ و ۲ افزایش یافته است. در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴ سهم منابع واگذاری دارایی مالی از منابع عمومی دولت به ۳۲ درصد افزایش یافته و اختلاف نسبت دو جزء آن به ۱۶ و ۴ واحد درصد رسیده است. ضمن اینکه سهم جزء استقراض از صندوق توسعه ملی نیز در این سال بیشتر شده و به ۱۱ درصد رسیده است. در لایحه سال ۱۴۰۵، سهم منابع واگذاری دارایی مالی از منابع عمومی دولت ۳۰ درصد پیش‌بینی شده که از بین اجزای آن، سهم استقراض از صندوق توسعه ملی همچنان ۱۱ درصد باقی‌مانده و سهم انتشار اوراق به ۱۸ درصد رسیده است. علاوه بر این، اختلاف سهم دو جزء انتشار اوراق مالی و واگذاری شرکت‌های دولتی نیز در این سال بیشتر شده و به ۱۸ و ۰٫۲ درصد رسیده که اختلافی کاملاً قابل توجه محسوب می‌گردد.

۱-۲-۲- کل‌های هزینه‌ای

کل مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ حدوداً معادل رقم ۵ هزار و ۲۲۰ همت برآورد شده که نسبت به رقم مصوب سال ۱۴۰۴ (۴ هزار و ۹۵۶ همت)، تقریباً ۵/۳ درصد رشد اسمی داشته است. این رشد در مقایسه با رشد کل مصارف عمومی در چهار سال گذشته بسیار کمتر می‌باشد. رشد مصارف عمومی مصوب سال ۱۴۰۴، حدود ۹۳ درصد بوده و به‌طور متوسط در سال‌های ۱۴۰۱-۱۴۰۴ حدود ۴۳ درصد رشد سالانه داشته است. نرخ رشد ۵ درصدی در لایحه سال ۱۴۰۵، در مقایسه با سال‌های گذشته بیانگر بودجه انقباضی می‌باشد و نشان می‌دهد دولت، به ناچار از بسیاری از هزینه‌های جاری و عمرانی خود اجتناب کرده است.

جدول ۷ اجزای مصارف کلان بودجه برای پنج سال اخیر یعنی از مصوب و عملکرد بودجه سال ۱۴۰۱ تا لایحه سال ۱۴۰۵ را نشان می‌دهد. در جدول ۱ نیز ملاحظه می‌شود، تنها جزء دارای رشد مثبت در بین اجزای مصارف کل در لایحه سال ۱۴۰۵، هزینه‌های عمومی با رشد حدود ۲۰ درصدی است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴، تغییر نکرده و رشد صفر درصدی دارد. جزء تملک دارایی‌های مالی نیز با کاهش از ۱۰۰۰ همت به حدود ۶۰۰ همت، دارای رشد منفی ۴۰ درصد است. در جدول ۷ نیز همانند بخش درآمدها، عملکرد سال ۱۴۰۴ با این پیش‌فرض محاسبه شده که متوسط درصد تحقق سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ اجزای سه‌گانه مصارف عمومی، در سال ۱۴۰۴ نیز محقق شود. با این محاسبه انتظار این است که در سال جاری نیز بیش از ۱۰۰ درصد مصارف عمومی بودجه محقق گردد. نکات قابل بیان این جدول به صورت زیر خلاصه می‌شود:

- درصد تحقق جزء هزینه‌های جاری در اغلب سال‌ها بیش از ۱۰۰ درصد بوده و بیشتر از رقم مصوب، عملکرد داشته است. این تحقق بیشتر از مصوب، به واسطه مواردی از مجوزهای خارج از سقف مصوب بودجه عمومی است که در فرایند اجرای بودجه بر عملکرد آن تأثیر می‌گذارد.
- متوسط درصد تحقق جزء تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در پنج سال اخیر، حدود ۹۰ درصد بوده است. از آنجا که بخش عمده این مخارج، صرف پروژه‌های عمرانی در حوزه‌های مختلف می‌شود، درصد تحقق مذکور بیانگر این است که سالانه به‌طور نسبی حدود ۱۰ درصد از مخارج مذکور تحقق نمی‌یابد. بر اساس درصد تحقق برآورد شده برای سال ۱۴۰۴، انتظار این است که از ۶۰۰ همت مبلغ مصوب برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، حدود ۵۵۰ همت آن محقق شود.
- وضعیت مشابهی برای جزء تملک دارایی‌های مالی وجود دارد. متوسط درصد تحقق این جزء نیز در پنج سال اخیر حدود ۹۰ درصد است؛ بنابراین برآورد می‌شود که از ۱۰۰۰ همت مصوب برای تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۴۰۴، حدود ۹۰۰ همت محقق گردد که بخش عمده آن برای بازپرداخت اصل اوراق مالی و تسویه تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل صرف می‌شود.

جدول ۷: روند پنج‌ساله مصوب و عملکرد مصارف بودجه (هزار میلیارد ریال- درصد)

۱۴۰۲				۱۴۰۱				
تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	
۱۱۲	۷۸	۱۶,۸۸۰	۱۵,۰۸۸	۱۱۳	۷۴	۱۱,۳۱۱	۹,۹۹۰	هزینه‌ها
۸۱	۱۴	۳,۰۴۹	۳,۷۵۰	۹۸	۱۷	۲,۵۴۹	۲,۶۰۱	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۹۲	۸	۱,۸۱۸	۱,۹۸۵	۱۰۰	۹	۱,۳۴۵	۱,۳۵۰	تملك دارایی‌های مالی
۱۰۴	۱۰۰	۲۱,۷۴۷	۲۰,۸۲۳	۱۰۹	۱۰۰	۱۵,۲۰۶	۱۳,۹۴۱	مصارف عمومی دولت

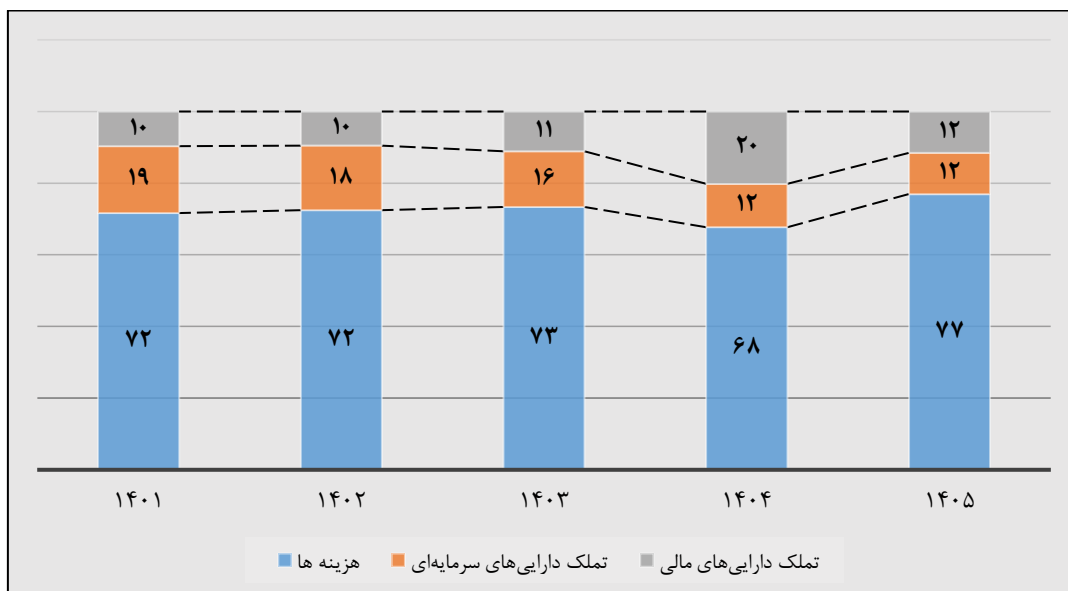
ادامه جدول ۷: روند پنج‌ساله مصوب و عملکرد مصارف بودجه (هزار میلیارد ریال - درصد)

۱۴۰۵		۱۴۰۴				۱۴۰۳				
سهم	لایحه	تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	تحقق	سهم	عملکرد	مصوب	
۸۴	۴۰،۱۷۴	۱۰۶	۷۴	۳۵،۵۷۳	۳۳،۵۵۹	۱۱۱	۷۵	۲۰،۸۹۰	۱۸،۷۸۷	هزینه‌ها
۱۱	۶،۰۰۶	۹۲	۱۱	۵،۵۲۶	۶،۰۰۶	۱۰۸	۱۶	۴،۳۳۰	۴،۰۰۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۱	۶،۰۲۰	۹۲	۱۹	۹،۲۰۰	۱۰،۰۰۰	۹۲	۹	۲،۶۲۰	۲،۸۳۳	تملك دارایی‌های مالي
۱۰۰	۵۲،۲۰۰	۹۷	۱۰۰	۴۸،۰۷۸	۴۹،۵۶۵	۱۰۹	۱۰۰	۲۷،۸۵۰	۲۵،۶۲۰	مصارف عمومی دولت

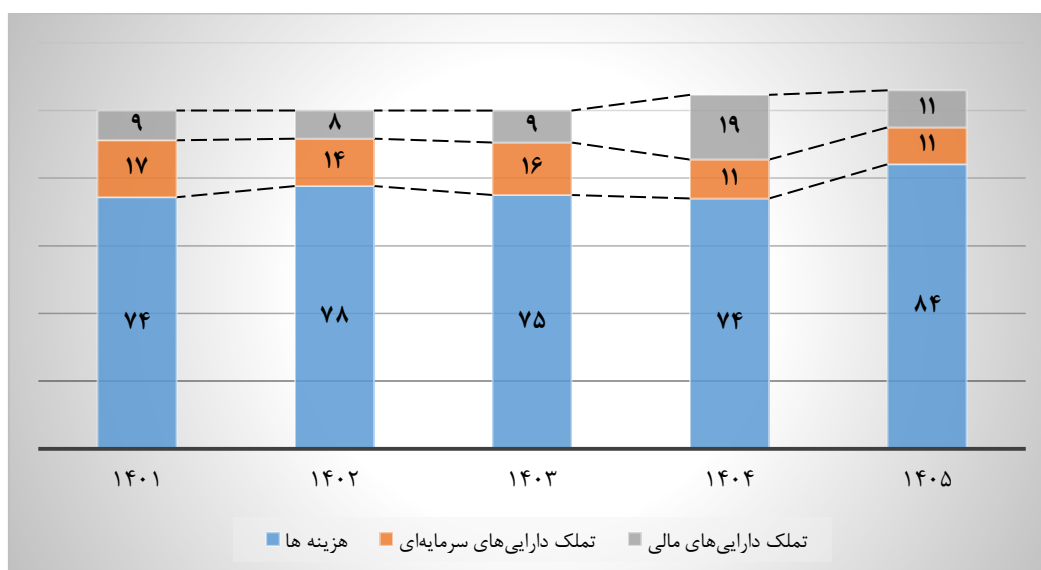
مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۵، گزارش پشتیبان تنظیم لایحه ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ و گزارش‌های عملکرد قوانین بودجه سال‌های مختلف - سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس

نمودار ۵ روند سهم اجزای مصارف عمومی دولت در بودجه‌های سالانه را یک‌بار در قسمت «الف» بر اساس سهم مصوب اجزای سه‌گانه در پنج سال گذشته و لایحه ۱۴۰۵ و یک‌بار نیز در قسمت «ب» بر اساس سهم عملکرد این اجزا نمایش می‌دهد. عملکرد اجزای مذکور برای سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ با این پیش‌فرض برآورد شده که متوسط درصد تحقق هر سه جزء در سال‌های ۱۴۰۳-۱۴۰۱، برای دو سال اخیر برقرار باشد.

الف- سهم اجزا بر اساس مصوب سالانه و لایحه ۱۴۰۵ - درصد



ب- سهم اجزا بر اساس عملکرد سالانه و عملکرد برآوردی سال ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ (درصد)



نمودار ۵: سهم اجزای مصارف عمومی دولت در بودجه‌های سالانه

مطابق قسمت «الف» نمودار، سهم هزینه‌های جاری طی یک فرایند صعودی، از ۷۲ درصد کل مصارف عمومی بودجه در سال ۱۴۰۱ به ۷۷ درصد در لایحه سال ۱۴۰۵ رسیده است؛ بنابراین سهم هزینه‌های جاری در بودجه همواره در سال‌های اخیر بیشتر از ۷۰ درصد بوده و در سال ۱۴۰۵، نزدیک به ۸۰ درصد از بودجه را به خود اختصاص داده است. در مقابل، سهم جزء تملک دارایی سرمایه‌ای در سال‌های مذکور همواره کاهشی بوده و از ۱۹ درصد در سال ۱۴۰۱ به ۱۲ درصد در لایحه بودجه ۱۴۰۵ رسیده است. کاهش این جزء در لایحه بسیار قابل توجه بوده و سهم ۱۲ درصدی آن در دو سال پیاپی ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ به معنی کاهش سرمایه‌گذاری دولت در اقتصاد به‌ویژه در حوزه‌های زیرساختی مانند عمران، راه و ساخت و ساز می‌باشد. کاهش مذکور در شرایطی که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز وضعیت بهتری نداشته و با نرخ‌های ناچیز یا حتی منفی همراه است، چشم‌انداز امیدبخشی پیش روی اقتصاد ایران در سال‌های آتی قرار نمی‌دهد؛ اما سهم تملک دارایی‌های مالی به استثنای سال ۱۴۰۴ که حدود ۲۰ درصد مصارف عمومی بودجه را تشکیل می‌داد، در بقیه سال‌ها وضعیت ثابت و یکنواختی داشته و به‌طور متوسط ۱۰ درصد بودجه بوده است؛ بنابراین با کاهش مقدار آن از ۱۰۰۰ همت مصوب بودجه ۱۴۰۴ به حدود ۶۰۰ همت در لایحه ۱۴۰۵، سهم آن نیز از ۲۰ درصد به ۱۲ درصد مصارف عمومی کاهش یافته است.

اما در قسمت «ب» نمودار، آنچه در عمل برای سهم اجزای مصارف عمومی اتفاق افتاده را به ما نمایش می‌دهد. ملاحظه می‌شود با ادامه روند درصد تحقق‌ها، رشد عملکرد سهم هزینه‌های جاری در سال ۱۴۰۴ ادامه یافته و حتی این سهم از ۷۷ درصد لایحه فراتر رفته و به ۸۴ درصد افزایش خواهد یافت. سهم مذکور برای هزینه‌های

عمومی در بودجه‌های سالانه، درصد کم‌سابقه‌ای است. این روند نشان می‌دهد که دولت برای مواجهه با کاهش منابع قال وصول، نتوانسته است در اصلاح هزینه‌های جاری چندان موفق باشد و برای جبران آن، هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی را کاهش داده است.

کاهش سهم هزینه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در عملکرد سال‌های ۱۴۰۵-۱۴۰۱ نیز اتفاق افتاده است و این کاهش همانند آنچه در مصوب رخ داده است، خود را نشان می‌دهد. سهم این جزء، از ۱۶ درصد سال ۱۴۰۳ به ۱۱ درصد در لایحه ۱۴۰۵ کاهش یافته که مشابه کاهش سهم در بودجه‌های مصوب سالانه می‌باشد. مقایسه تحولات سهم تملک دارایی‌های مالی در قسمت‌های «الف» و «ب» نیز نشان می‌دهد که روند مصوب و عملکرد این جزء مصارف بودجه، در پنج سال گذشته مشابه بوده است، به طوری که هم مصوب و هم عملکرد در سال ۱۴۰۴ به‌طور قابل توجهی افزایش یافته و سپس در لایحه سال ۱۴۰۵، مجدداً به سطح متوسط سه سال نخست بازگشته است.

هزینه‌های جاری

مهم‌ترین جزء مصارف عمومی، هزینه‌های جاری است که بیشترین سهم را از آن دارد. در این بخش به روند پنج سال گذشته اقلام این جزء در بودجه‌های سالانه پرداخته می‌شود. رشد کل هزینه‌های جاری در لایحه ۱۴۰۵، حدود ۲۰ درصد می‌باشد که در مقایسه با سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۴ کمترین میزان رشد است؛ بنابراین یکی از مؤلفه‌های انقباضی بودن بودجه، بر اساس نرخ رشد کمتر هزینه‌های جاری در لایحه بودجه مشخص می‌شود.

جدول ۸: روند پنج‌ساله اقلام مصوب هزینه‌های جاری بودجه (هزار میلیارد ریال - درصد)

۱۴۰۲			۱۴۰۱			
رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
۳۵	۲۰	۴۰۰۶۱	۴۷	۲۲	۲۰۹۹۹	جبران خدمات کارکنان
۵۶	۵	۱۰۰۲۵	-۱۱	۵	۶۵۷	استفاده از کالاها و خدمات
-۱۰۰	۰,۰۰۱	۰,۳	۵۴۳۶۵۰	۳	۴۳۵	هزینه‌های اموال و دارایی
۱۷۸	۱	۲۲۵	-۷۴	۱	۸۱	یارانه‌ها
-۴۰	۱	۲۳۱	۹۹	۳	۳۸۲	کمک‌های بلاعوض
۸۴	۲۹	۵۰۹۶۶	-۱	۲۳	۳۰۲۴۹	رفاه اجتماعی
۶۴	۱۷	۳۰۵۸۰	-۱۷	۱۶	۲۰۱۸۶	سایر هزینه‌ها
۵۱	۷۲	۱۵۰۰۸۸	۹	۷۲	۹۰۹۹۰	هزینه‌های جاری
۴۹	۱۰۰	۲۰۰۸۲۳	۹	۱۰۰	۱۳۰۹۴۱	مصارف عمومی دولت

ادامه جدول ۸: روند پنج ساله ارقام مصوب هزینه‌های جاری بودجه (هزار میلیارد ریال - درصد)

۱۴۰۵			۱۴۰۴			۱۴۰۳			
رشد	سه‌م	لایحه	رشد	سه‌م	مصوب	رشد	سه‌م	مصوب	
۱۹	۲۰	۱۰,۱۹۶	۷۰	۱۷	۸,۵۹۵	۲۴	۲۰	۵,۰۵۳	جبران خدمات کارکنان
۱۵	۵	۲,۸۰۴	۴۲	۵	۲,۴۳۲	۶۷	۷	۱,۷۱۳	استفاده از کالاها و خدمات
۷۵	۶	۳,۳۴۰	۲۷۵	۴	۱,۹۱۰	۱۶۹۹۰۰	۲	۵۱۰	هزینه‌های اموال و دارایی
-۴۷	۳	۱,۷۷۵	۷۶۴	۷	۳,۳۲۸	۷۱	۲	۳۸۵	یارانه‌ها
-۶	۱	۳۲۱	-۱۶	۱	۳۴۲	۷۷	۲	۴۰۹	کمک‌های بلاعوض
۳۳	۳۱	۱۶,۰۴۱	۶۶	۲۴	۱۲,۰۳۳	۲۱	۲۸	۷,۲۲۸	رفاه اجتماعی
۱۶	۱۱	۵,۶۹۷	۴۱	۱۰	۴,۹۱۹	-۳	۱۴	۳,۴۸۹	سایر هزینه‌ها
۲۰	۷۷	۴۰,۱۷۴	۷۹	۶۸	۳۳,۵۵۹	۲۵	۷۳	۱۸,۷۸۷	هزینه‌های جاری
۵	۱۰۰	۵۲,۲۰۰	۹۳	۱۰۰	۴۹,۵۶۵	۲۳	۱۰۰	۲۵,۶۲۰	مصارف عمومی دولت

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۵ - سازمان برنامه و بودجه کشور

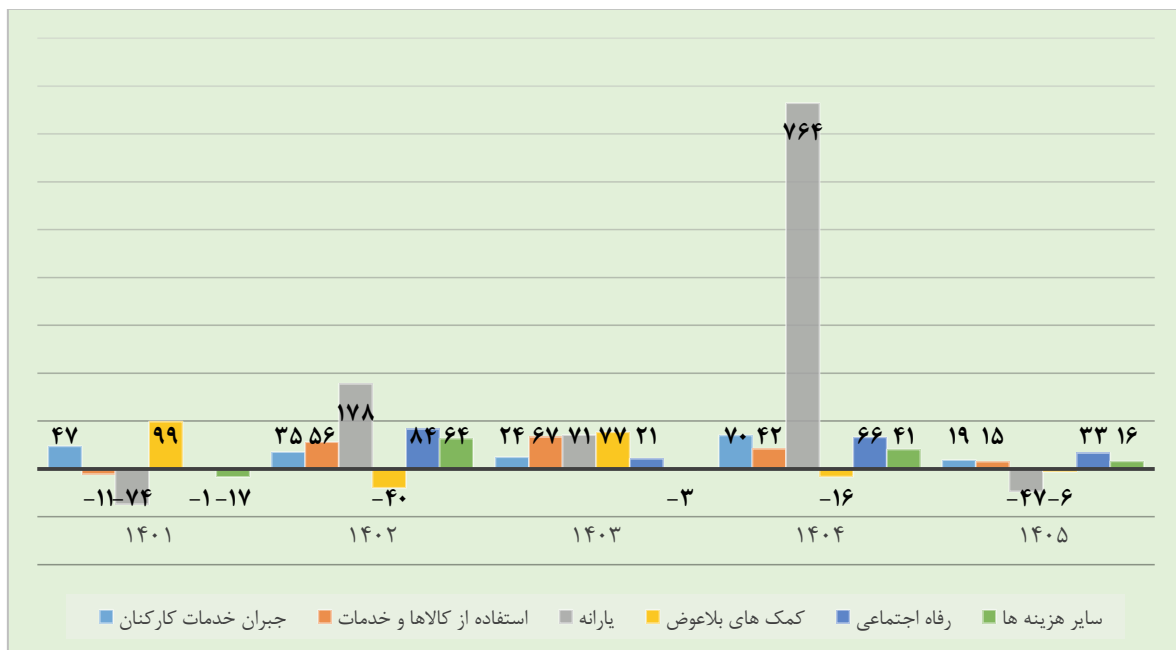
در جدول ۸ ملاحظه می‌شود علی‌رغم افزایش هزینه‌های جاری از ۳ هزار و ۳۵۶ همت مصوب در سال ۱۴۰۴ به حدود ۴ هزار همت در لایحه سال ۱۴۰۵، نرخ رشد آن از ۸۰ درصد سال ۱۴۰۴ به ۲۰ درصد در سال ۱۴۰۵ کاهش یافته است؛ اما سهم هزینه‌های جاری از کل مصارف عمومی در لایحه سال ۱۴۰۵ حدود ۷۷ درصد است که بیشترین مقدار را در سال‌های اخیر دارد. به عبارتی دولت در لایحه بودجه سال آینده، به‌طور نسبی اجزای دیگر مصارف عمومی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی) را بیشتر از هزینه‌های جاری کاهش داده است. این وضعیت نشان‌دهنده چسبندگی هزینه‌های جاری دولت در بودجه‌های سالانه است: حتی در یک بودجه انقباضی، دولت ناگزیر است کاهش مصارف را عمدتاً بر تملك دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی متمرکز کند، در حالی که سهم هزینه‌های جاری به دلیل ماهیت غیر قابل اجتناب آنها (نظیر حقوق و یارانه‌ها) در سطح بالایی باقی می‌ماند.

با این حال، دولت برای مهار رشد روندی هزینه‌های جاری که متوسط آن در چهار سال اخیر حدود ۴۰ درصد بوده، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ نرخ رشد این هزینه‌ها را به ۲۰ درصد کاهش داده است؛ لاجرم حدود ۷۰ ردیف اعتبارات هزینه‌ای موردی و متفرقه حذف و ۵۸ ردیف در دستگاه‌های اصلی مربوطه ادغام شده است. علاوه بر این، حدود ۴۰ ردیف موردی از اعتبارات عمرانی متفرقه جدول ۹ در لایحه سال ۱۴۰۵ حذف گردیده است.

درواقع حذف و ادغام این ردیف‌ها بر اساس دستورالعمل اولویت‌بندی و بازنگری اعتبارات هزینه‌ای لایحه ۱۴۰۵ در پیوست بخشنامه بودجه انجام گرفته است. مطابق این پیوست، شاخص‌های ارزیابی و اولویت‌بندی ردیف‌ها به ترتیب موارد زیر می‌باشد: ضرورت حاکمیت، اثرگذاری اجتماعی و اقتصادی، هم‌سویی با سیاست‌های ملی و

برنامه هفتم، قابلیت برون‌سپاری، شفافیت، قابلیت نظارت و گزارش‌دهی. اینکه اکنون ردیف‌های حذف یا ادغام شده و همین‌طور ردیف‌هایی که از اولویت بالایی در تأمین مالی برخوردار شده‌اند، به‌طور کامل بر اساس دستورالعمل مذکور انجام گرفته است، خود جای ملاحظه دارد؛ اما آنچه برون‌داد اعمال این دستورالعمل بوده، افزایش حدود ۶۶۰ همت هزینه‌های جاری و رشد ۲۰ درصدی آن در لایحه سال ۱۴۰۵ است.

در بین اجزای هزینه‌های جاری، دو جزء جبران خدمات کارکنان و هزینه‌های رفاه اجتماعی، همواره در سال‌های گذشته و همین‌طور در لایحه، بیش از ۶۰ درصد کل هزینه‌های جاری را تشکیل می‌دهند. این دو جزء به‌طور متوسط حدود ۵۰ درصد کل مصارف عمومی بودجه را در سال‌های ۱۴۰۱ تا لایحه ۱۴۰۵ شکل داده‌اند. هزینه‌های رفاه اجتماعی در پنج سال گذشته، به‌طور متوسط ۳۰ درصد از کل مصارف عمومی دولت را به خود اختصاص داده و متوسط سهم جبران خدمات کارکنان نیز در این مدت، حدود ۲۰ درصد است. سایر اجزای هزینه‌های جاری (استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه، کمک‌های بلاعوض و سایر هزینه‌ها) مجموعاً حدود ۳۰ درصد دیگر از کل مصارف عمومی دولت را تشکیل می‌دهند و ۲۰ درصد باقیمانده نیز به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی اختصاص دارد.



نمودار ۶: رشد اقلام هزینه‌های جاری در بودجه‌های سالانه؛ ۱۴۰۱-۱۴۰۵

نمودار ۶ نرخ رشد اجزای هزینه‌های جاری را در بودجه‌های سالانه نشان می‌دهد. میزان رشد جبران خدمات کارکنان که در واقع بخش عمده آن، همان نرخ رشد پرداخت حقوق کارکنان دولت می‌باشد، از ۶۶ درصد در سال ۱۴۰۴، به حدود ۲۰ درصد در لایحه سال ۱۴۰۵ کاهش یافته است. ملاحظه می‌شود که پایین‌ترین نرخ رشد

جبران خدمات کارکنان در طی سال‌های دهه ۱۴۰۰، مربوط به لایحه ۱۴۰۵ می‌باشد. در بند ۱-۱ جدول الزامات مصارف لایحه بودجه، افزایش ضریب ریالی حقوق و سایر افزایش‌های متناظر برای گروه‌های حقوق‌بگیر دولت، ۲۰ درصد معرفی شده است.^۱ این میزان رشد به دلیل پایین‌تر بودن نسبت به سال‌های گذشته، باعث شده است بخش قابل توجهی از رشد هزینه‌های جاری دولت کنترل گردد و از ۷۸ درصد مصوب سال ۱۴۰۴ به ۲۰ درصد در لایحه ۱۴۰۵ کاهش یابد.

دومین جزء مهم هزینه‌های جاری، یعنی هزینه‌های رفاه (مزایای) اجتماعی نیز وضعیت مشابهی با جبران خدمات کارکنان دارد. میزان مصوب این هزینه‌ها در سال ۱۴۰۴، حدود ۱۲۰۰ همت بوده که در لایحه سال ۱۴۰۵ مقدار آن ۱۶۰۰ همت پیش‌بینی شده است. نرخ رشد این هزینه‌ها در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴، حدود ۶۶ درصد بوده که این نرخ در لایحه ۱۴۰۵، به ۳۳ درصد کاهش یافته است. بخش عمده هزینه‌های رفاه اجتماعی (حدود ۱،۲۰۰ همت، معادل ۷۵ درصد کل این هزینه‌ها) مربوط به پرداخت به صندوق‌های بازنشستگی (کشوری، لشکری و ...)، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و پرداخت بیمه‌های اجتماعی است.

بخش مهمی از محدود شدن نرخ رشد هزینه‌های مزایای اجتماعی (از ۶۶ درصد به ۳۳ درصد)، به واسطه کنترل هزینه‌های عمده بازنشستگی است که ذکر شد. به طوری که رشد حداقل حکم حقوق بازنشستگان و وظیفه-بگیران که در سال ۱۴۰۴، حدود ۳۰ درصد بود، در لایحه سال ۱۴۰۵، میزان آن از ۱۱ میلیون و ۷۰۰ تومان به تقریباً ۱۴ میلیون تومان (رشد ۲۰ درصدی) به کمتر از نصف میانگین تورم برآوردی ۴۵ درصدی رسیده است؛ بنابراین بخش دیگری از اجزای انقباضی لایحه بودجه ۱۴۰۵، در هزینه‌های رفاه اجتماعی و با کنترل نرخ رشد اقلام آن اتفاق افتاده است. هرچند جنس هزینه‌هایی که در ردیف رفاه اجتماعی بودجه‌های سالانه آورده می‌شود بیشتر از آنکه شأنیت رفاه اجتماعی داشته باشد، جنبه حمایتی دارد؛^۲ اما محدود شدن برنامه‌های حمایت از اقشار و گروه‌های خاص در قالب بودجه انقباضی سال ۱۴۰۵، برای این گروه‌ها آسیب‌زا خواهد بود.

یکی دیگر از اجزای هزینه‌های جاری، جزء یارانه‌ها است که در طول سال‌های اشاره شده در نمودار ۶ نوسان زیادی را به لحاظ نرخ رشد نشان می‌دهد. مقدار یارانه‌ها در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴، حدود ۳۳۰ همت است که نسبت به سال ۱۴۰۳، رشد تقریباً ۷ برابری دارد؛ اما مقدار آن در لایحه سال ۱۴۰۵ به ۱۷۷ همت کاهش

۱. البته در بودجه مصوب مجلس، این بند مشمول اصلاح شده و با در نظر گرفتن امتیاز فوق‌العاده خاص برای مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری و محاسبه معادل ریالی آن، موضوع جزء ۳ بند ب ماده ۱۰۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت، نرخ رشد حقوق پرداختی به طور متوسط (بین گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر) حدود ۳۵ درصد پیش‌بینی می‌شود.

۲. بر اساس تعریف حمایت اجتماعی، راهبردهای حمایت اجتماعی بر تابعیت یا اقامت شهروندان به صورت همگانی مبتنی است و شامل مساعدت اجتماعی و خدمات اجتماعی می‌شود. دایره وسعت این نظام به اقشار آسیب‌پذیر جامعه، معلولان، ازکارافتادگان، کودکان بی‌سرپرست و نظیر آن محدود است. با این وصف احتساب کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی برای تأمین حقوق تضمین‌شده بر مبنای اصول بیمه‌ای را نمی‌توان به عنوان حمایت اجتماعی پذیرفت.

یافته و نرخ رشد آن منفی ۴۷ درصد شده است. یکی از موارد غیرشفاف در بودجه‌های سالانه، نامشخص بودن اقلام این جزء از هزینه‌های جاری می‌باشد.

هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه‌های سالانه، به معنی هزینه‌های عمرانی یا سرمایه‌گذاری عمومی دولت است که باید انجام گیرد. میزان کل هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۱، حدوداً معادل ۲۶۰ هزار میلیارد تومان بوده که این حجم در لایحه بودجه ۱۴۰۵ به ۶۰۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. در واقع، رشد هزینه‌های عمرانی دولت طی سال‌های ۱۴۰۵-۱۴۰۱ حدود ۱۳۰ درصد است. به عبارتی هزینه‌های عمرانی بودجه در این مدت حدود ۱,۵ برابر شده و این در حالی است که کل مصارف عمومی دولت در مدت مشابه تقریباً ۳ برابر شده است. جدول ۹ اجزای مختلف هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت برای سال‌های ۱۴۰۵-۱۴۰۱ را نشان می‌دهد.

جدول ۹: روند پنج ساله اقلام مصوب هزینه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه (هزار میلیارد ریال - درصد)

۱۴۰۲			۱۴۰۱			
رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
۳۴	۱۲	۲,۴۳۵	۴۱	۱۳	۱,۸۲۳	ساختمان و سایر مستحقات
۷۲	۳	۵۹۲	-۷	۲	۳۴۴	ماشین‌آلات و تجهیزات
۵۰	۰,۰۱	۳	-۳۳	۰,۰۱	۲	سایر دارایی‌های ثابت
	۰	۰	-۱۰۰	۰	۰	استفاده از موجودی انبار
۱۸۶	۰	۰,۲	۶۷۸	۰,۰۰۱	۰,۱	اقلام گران‌بها
-۲۱	۱	۱۵۲	۳۱۰۰	۱	۱۹۲	زمین
۱۲۷	۳	۵۶۸	۱۷۶	۲	۲۴۰	سایر دارایی‌های تولید نشده
۴۴	۱۸	۳,۷۵۰	۴۸	۱۹	۲,۶۰۱	کل تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۴۹	۱۰۰	۲۰,۸۲۳	۹	۱۰۰	۱۳,۹۴۱	مصارف عمومی دولت

ادامه جدول ۹: روند پنج ساله اقلام مصوب هزینه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه (هزار میلیارد ریال - درصد)

۱۴۰۵			۱۴۰۴			۱۴۰۳			
رشد	سهم	لایحه	رشد	سهم	مصوب	رشد	سهم	مصوب	
۱۶	۱۰	۴,۹۹۴	۴۵	۹	۴,۳۱۹	۲۲	۱۲	۲,۹۷۶	ساختمان و سایر مستحقات
-۱۰	۲	۸۸۱	۵۸	۲	۹۷۵	۵	۲	۶۱۹	ماشین‌آلات و تجهیزات
-۸	۰,۰۵	۲۴	-۱۹	۰,۱	۲۶	۹۶۷	۰,۱	۳۲	سایر دارایی‌های ثابت
	۰	۰		۰	۰		۰	۰	استفاده از موجودی انبار
-۱۳	۰,۰۰۱	۱	-۲۰	۰,۰۰۲	۱	۴۰۰	۰,۰۰۴	۱	اقلام گران‌بها
-۱۱	۰,۱	۴۹	۱۲۷۵	۰,۱	۵۵	-۹۷	۰,۰۲	۴	زمین
-۹۱	۰,۱	۵۷	۷۱	۱	۶۳۰	-۳۵	۱	۳۶۸	سایر دارایی‌های تولید نشده

۰	۱۲	۶,۰۰۶	۵۰,۱۵	۱۲	۶,۰۰۶	۷	۱۶	۴,۰۰۰	کل تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۵	۱۰۰	۵۲,۲۰۰	۹۳	۱۰۰	۴۹,۵۶۵	۲۳	۱۰۰	۲۵,۶۲۰	مصارف عمومی دولت

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۵ - سازمان برنامه و بودجه کشور

مطابق جدول نرخ رشد کل هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۵ نسبت به سال ۱۴۰۴، تقریباً صفر درصد بوده و رقم ۶۰۰ همت آن تغییری نکرده است. البته همان‌طور که در بخش کل‌های هزینه‌ای گفته شد، نمی‌توان بدون قید و شرط، نرخ فوق را به عنوان نرخ رشد سرمایه‌گذاری عمومی دولت دانست. حدود ۹۸ درصد کل هزینه‌های تملک دارایی‌های لایحه بودجه ۱۴۰۵، به دو فصل ساختمان و ماشین-آلات اختصاص دارد. به طوری که ۸۳ درصد هزینه‌ها مربوط به هزینه‌های ساختمان و سایر مستحقات است که حجم ۴۹۹ هزار میلیارد تومانی را در لایحه داشته و این میزان، ۱۰ درصد از کل مصارف عمومی دولت را در لایحه بودجه ۱۴۰۵ تشکیل می‌دهد. در حالی که جزء هزینه‌های ماشین‌آلات و تجهیزات حدود ۲ درصد از کل مصارف عمومی را شکل می‌دهد. مبلغ پیش‌بینی شده برای این جزء حدود ۸۸ هزار میلیارد تومان در لایحه است که نسبت به بودجه مصوب سال گذشته تقریباً ۱۰ هزار میلیارد تومان کاهش را نشان می‌دهد. اگر این دو فصل عمده هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به عنوان فاکتور سرمایه‌گذاری عمومی دولت در نظر بگیریم، ملاحظه می‌شود که نرخ رشد سرمایه‌گذاری عمومی دولت با قیمت‌های جاری در سال ۱۴۰۵، حدوداً برابر ۱۱ درصد خواهد بود. در حالی که نرخ رشد سرمایه‌گذاری مذکور در بودجه مصوب ۱۴۰۴، برابر ۴۷ درصد بوده است.

به‌طور کلی، متوسط نرخ رشد سرمایه‌گذاری عمومی دولت در دو حوزه ساختمان و ماشین‌آلات به قیمت جاری در سال‌های ۱۴۰۵-۱۴۰۱ تقریباً ۳۰ درصد است. در حالی که نرخ تورم اقتصاد ایران در این مدت، به‌طور متوسط ۴۰ درصد می‌باشد؛ بنابراین نرخ واقعی سرمایه‌گذاری عمومی دولت در نیمه نخست دهه ۱۴۰۰، منفی ۱۰ درصد است که در کنار نرخ رشد منفی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، افق مناسبی برای اقتصاد ایران در سال‌های آتی نمی‌توان متصور بود. نمودار ۷ نرخ رشد هر یک از اجزای هزینه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای دوره ۱۴۰۵-۱۴۰۱ را نشان می‌دهد.

هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی

تملك دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، مقدار ۶۰۲ همت است که در مقایسه با ۱۵۴۰ همت واگذاری این نوع دارایی‌ها در لایحه فوق، تقریباً ۴۰ درصد این منابع بابت هزینه تملک دارایی‌های مالی صرف شده و مابقی آن برای پوشش هزینه‌های جاری و عمرانی و جبران کسری تراز عملیاتی هزینه می‌شود. مقدار این اختلاف معادل ۹۴۰ همت است که به عنوان یکی از شاخص‌های کسری بودجه عملیاتی تلقی می‌شود؛ بنابراین با در نظر گرفتن این معیار، میزان کسری تراز عملیاتی به جای ۶۱۶ همت که در جدول ۲ ماده واحده لایحه بودجه ۱۴۰۵ ذکر شده است، حدود ۹۴۰ همت خواهد بود که با مازاد درآمد واگذاری دارایی‌های مالی جبران می‌شود.

در مقایسه با هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی بودجه مصوب سال ۱۴۰۴ که مقدار آن تقریباً ۱۰۰۰ همت است، لایحه سال ۱۴۰۵ کاهش ۴۰ درصدی را در این نوع هزینه‌ها دارد. این بدین معنی است که دولت پرداخت تعهدات و بدهی‌های مالی خود را در سال ۱۴۰۵، کاهش داده است. در حالی که با توجه به جدول (۶) در این گزارش، واگذاری دارایی‌های مالی و ایجاد تعهدات جدید دولت در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴، به‌واسطه فروش و واگذاری اوراق مالی به میزان ۸۱۰ همت، تقریباً ۲۱۸ درصد بیشتر شده است و دولت باید بخشی از این تعهدات را در سال ۱۴۰۵ پرداخت کند. جدول ۱۰ اجزای مختلف هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی را برای دوره ۱۴۰۵-۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

جدول ۱۰: روند پنج‌ساله ارقام مصوب هزینه تملک دارایی‌های مالی بودجه (هزار میلیارد ریال - درصد)

۱۴۰۲			۱۴۰۱			
رشد	سهام	مصوب	رشد	سهام	مصوب	
۴۱	۰,۲	۳۸	-۲۵	۰,۲	۲۷	اعتبارات موضوع واگذاری سهام
۴۵	۸	۱,۷۱۲	۶۹	۸	۱,۱۸۲	بازپرداخت اصل اوراق مالی
۳۳۳	۰,۱	۱۳	-۹۱	۰,۰۲	۳	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی
۷۰۰	۰,۲	۴۰	-۹۹	۰,۰۴	۵	تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل
۳۷	۱	۱۸۲	-۱۳	۱	۱۳۳	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات
	۰	۰		۰	۰	سرمایه‌گذاری، کمک فرهنگی و ...
۴۷	۱۰	۱,۹۸۵	-۲۶	۱۰	۱,۳۵۰	کل تملک دارایی‌های مالی
۴۹	۱۰۰	۲۰,۸۲۳	۹	۱۰۰	۱۳,۹۴۱	مصارف عمومی دولت

ادامه جدول ۱۰: روند پنج‌ساله ارقام مصوب هزینه تملک دارایی‌های مالی بودجه (هزار میلیارد ریال - درصد)

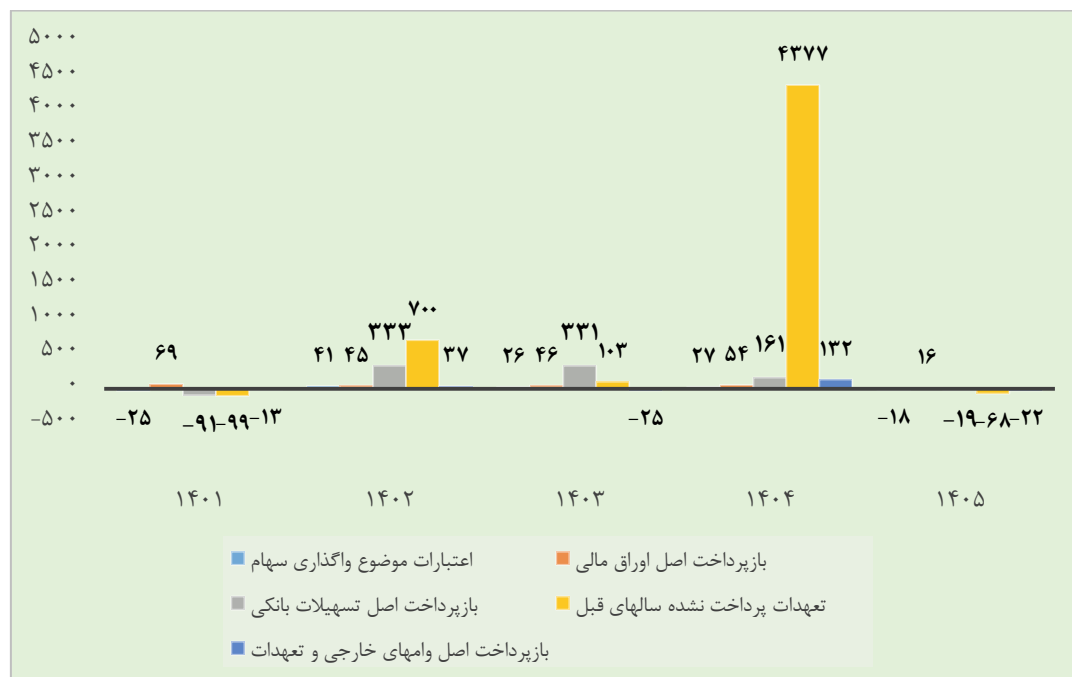
۱۴۰۵			۱۴۰۴			۱۴۰۳			
رشد	سهام	لایحه	رشد	سهام	مصوب	رشد	سهام	مصوب	
-۱۸	۰,۱	۵۰	۲۷	۰,۱	۶۱	۲۶	۰,۲	۴۸	اعتبارات موضوع واگذاری سهام
۱۶	۹	۴,۴۶۰	۵۴	۸	۳,۸۴۱	۴۶	۱۰	۲,۴۹۱	بازپرداخت اصل اوراق مالی

۵۶	۰,۲	۳۳۱	۱۴۶	۰,۳	۱۶۱	۱۱۸	۰,۲	-۱۹	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی
۸۱	۰,۳	۱۰۳	۳,۶۲۶	۷	۴۳۷۷	۱,۱۴۳	۲	-۶۸	تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل
۱۳۷	۱	-۲۵	۳۱۸	۱	۱۳۲	۲۴۸	۰,۵	-۲۲	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات
۲۰	۰,۱		۲,۰۰۸	۴	۹۹۴۰	۱	۰,۰۰۱	-۱۰۰	سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و ...
۲,۸۳۳	۱۱	۴۳	۱۰,۰۰۰	۲۰	۲۵۳	۶,۰۲۰	۱۲	-۴۰	کل تملک دارایی‌های مالی
۲۵,۶۲۰	۱۰۰	۲۳	۴۹,۵۶۵	۱۰۰	۹۳	۵۲,۲۰۰	۱۰۰	۵	مصارف عمومی دولت

مأخذ: بودجه‌های مصوب سالانه و لایحه بودجه ۱۴۰۵ - سازمان برنامه و بودجه کشور

مهم‌ترین سهم از هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۱۴۰۵، بر اساس جدول ۱۰ مربوط به بازپرداخت اصل اوراق مالی است که حدود ۹ درصد کل مصارف عمومی و ۷۵ درصد کل هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی لایحه را تشکیل می‌دهد. با این حال، کل هزینه ناشی از بازپرداخت اوراق مذکور در لایحه، ۴۴۶ همت است که نسبت به مصوب سال ۱۴۰۴، به مقدار ۱۶ درصد افزایش دارد. این میزان افزایش در مقابل رشد ۱۸ درصدی فروش اوراق مالی، بیانگر بازی پانزی است که دولت در بازار بدهی گرفتار آن شده و بدهی جاری خود را با ایجاد بدهی در آینده می‌پردازد. در واقع، فروش اوراق مالی در سال ۱۴۰۵ به میزان ۱۳۰ همت بیشتر از سال ۱۴۰۴ انجام می‌شود، در حالی که بازپرداخت اوراق مالی در سال ۱۴۰۵، میزان ۶۲ همت نسبت به سال جاری بیشتر می‌گردد. این به معنی افزایش بدهی دولت به میزان ۶۸ همت تنها از ناحیه انتشار اوراق بدهی است. ضمن اینکه بدهی‌های قبلی دولت نیز به میزانی معین همچنان برای سال‌های بعد، وجود خواهد داشت.

جزء تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل، با حدود ۲ درصد از کل مصارف عمومی دولت و سهم ۲۰ درصدی از هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی، دومین جزئی است که بیشترین سهم را در این هزینه‌ها دارد؛ اما مطابق با جدول ۱۰، هزینه تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل از حدود ۳۶۳ همت در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴، به ۱۱۴ همت در لایحه ۱۴۰۵ کاهش یافته که به معنی کاهش ۶۸ درصدی این نوع هزینه‌ها در لایحه است. نمودار ۸ روند اجزای هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی برای ۱۴۰۵-۱۴۰۱ را نشان می‌دهد.



نمودار ۸: رشد اقلام هزینه تملک دارایی‌های مالی در بودجه‌های سالانه؛ ۱۴۰۱-۱۴۰۵

با توجه به روند پنج ساله اجزای تملک دارایی‌های مالی بودجه، وضعیت تقریباً مشابهی بین دو نقطه شروع دوره یعنی سال ۱۴۰۱ و پایان آن در لایحه ۱۴۰۵ مشاهده می‌شود. در هر دو سال فوق، به استثنای جزء بازپرداخت اصل اوراق مالی، سایر اجزای دارای رشد منفی بوده و کاهش یافته‌اند. به عبارتی در این دو سال، بخش عمده درآمدهای واگذاری دارایی‌های مالی به بازپرداخت اصل اوراق مالی اختصاص داده شده که در سال‌های قبل انتشار یافته است. سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۵ از معدود سال‌هایی هستند که رشد درآمدهای واگذاری دارایی‌های مالی در آنها منفی بوده و به دلیل این محدودیت، بخش عمده این درآمدها به بازپرداخت اصل اوراق مالی اختصاص یافته و در نتیجه بودجه سایر اجزای هزینه مالی، کاهش پیدا کرده است.

در لایحه بودجه ۱۴۰۵ که درآمدهای مالی کاهش یافته است، رویکرد غالب دولت در مواجهه با هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی، کاهش اعتبارات موضوع واگذاری سهام و سهم آن در بودجه و در مقابل، افزایش سهم هزینه‌های مربوط به بازپرداخت اوراق مالی منتشر شده است. اعتبارات موضوع واگذاری سهام، هزینه‌هایی است که دولت در هنگام واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، متقبل می‌شود. میزان اعتبارات واگذاری سهام از حدود ۳ همت در سال ۱۴۰۱ به ۶ همت در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴ افزایش یافته که در لایحه ۱۴۰۵ مقدار آن مجدد به ۵ همت کاهش می‌یابد و رشد آن به منفی ۱۸ درصد می‌رسد. همزمان با این کاهش، در همان بازه زمانی، میزان هزینه‌های بازپرداخت اوراق مالی از ۱۱۸ همت در سال ۱۴۰۱ به حدود ۴۴۵ همت در لایحه ۱۴۰۵ رسیده است که با رشد ۱۸ درصدی همراه می‌باشد. این وضعیت در شرایطی رقم می‌خورد که در

سال‌های گذشته و در بودجه‌های قبل از سال ۱۳۹۷، سهم و رشد اعتبارات واگذاری سهام بسیار بیشتر از اجزای دیگر بود. در بودجه مصوب سال ۱۳۹۵، میزان اعتبارات واگذاری سهام حدود ۲۰ همت بوده و تقریباً ۸۷ درصد کل هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی را به خود اختصاص داده است.

کاهش میزان و سهم اعتبارات واگذاری سهام از هزینه‌های تملک دارایی‌های مالی در بودجه‌های سال‌های اخیر نشان می‌دهد که دولت در خصوصی‌سازی، فروش و واگذاری اموال و دارایی‌های خود به مردم و بخش خصوصی با مشکل جدی مواجه شده و در واقع از این محل به عنوان منبع پایدار مالی ناامید گردیده است. چنین وضعیتی در شناسایی و فروش اموال منقول و غیرمنقول، ذیل پروژه مولدسازی دارایی‌ها و همچنین در مالیات‌ستانی از خانه‌های خالی و گران‌قیمت نیز برای دولت رخ داده است و شاهد عقب‌نشینی سیاست‌گذار در مقابل این طرح‌ها و پروژه‌ها هستیم. در حالی که این موارد باید نقطه اتکای اصلاحات بودجه‌ای برای کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی و مالیات‌های تورمی باشند.

مواجه شدن با شرایط تحریم و فشار حداکثری که در چند سال اخیر، اقتصاد ایران را در تنگنای شدید قرار داده و دولت را در تأمین منابع مالی با چالش جدی روبه‌رو کرده است، اصلاحات در نحوه تأمین منابع بودجه لازم‌گام‌های بعدی اصلاح ساختار بودجه می‌باشد. در بخش هزینه‌های جاری و عمرانی ملاحظه شد که دولت، تعدادی از ردیف‌های اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی را حذف و یا ادغام نموده تا بتواند بخشی از کمبود منابع را جبران کند. گذشته از این که ردیف‌های حذف شده، ناکارآمد بوده و یا نبوده است، همچنان ردیف‌های متعدد و حتی سازوکارهای ناکارآمد تخصیص بودجه در فرایند اجرای آن وجود دارد که باید تعدیل شوند. ممکن است حذف و ادغام برخی ردیف‌ها که در مراحل اولیه انجام می‌گیرد سهل باشد؛ اما حذف بسیاری از ردیف‌های ناکارآمد دیگر، مشابه اصلاح و شناسایی طرف منابع، فرایندی دشوار و پیچیده خواهد بود. آیا در اینجا نیز سیاست‌گذار باید عقب‌نشینی کند.

زمانی که سیاست‌گذار اطمینان حاصل کرد که یک ردیف بودجه‌ای و یا سازوکار تخصیص منابع ناکارآمد است، باید برای اصلاح آن بیندیشد و برای کم‌هزینه‌ترین و کم‌پیامدترین سناریوی اصلاح سیاست‌گذاری کند. در سمت منابع نیز زمانی که سیاست‌گذار اطمینان حاصل کرد که وصول یک ردیف درآمدی بر اساس اصول بودجه‌ریزی عادلانه و کارآمد است، باید برای اصلاح و وصول آن بیندیشد و با کم‌هزینه‌ترین و کم‌پیامدترین سناریو آن را اجرا کند. در شرایطی که درآمدهای فروش نفت که بخش عمده منابع بودجه را به خود اختصاص داده بود، با محدودیت شدید مواجه شده است، دولت ناگزیر از اجرای سازوکارهایی است که بتواند درآمدهای دیگری را جایگزین کند. امتناع از سیاست‌گذاری موجب می‌شود منابعی که سابقاً برای پوشش هزینه‌های

مختلف جاری و عمرانی اختصاص داده می‌شد، جای خود را به انتشار اوراق مالی با نرخ رشد فزاینده بدهد که پیامدهای آن در آینده اقتصاد ایران محسوس خواهد بود.

برای مثال بخش عمده‌ای از اعتبارات واگذاری سهام در سال‌های گذشته، مربوط به هزینه‌های عمرانی و مالی دولت اعم از تقویت تعاونی‌ها، توسعه و نوسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی در نواحی کمتر توسعه یافته، ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و تسویه بدهی دولت به بانک‌ها، اشخاص حقیقی و حقوقی و افزایش سرمایه صندوق‌های حمایتی مختلف کشاورزی و غیرکشاورزی می‌شود. اکنون با کاهش این نوع اعتبارات و جایگزینی آن با انتشار اوراق مالی، ضمن ایجاد بدهی‌های جدید، بخشی از بدهی‌های قبلی دولت نیز به تعویق افتاده و همچنین میزان سرمایه‌گذاری عمومی تضعیف می‌شود؛ به عبارت دیگر، پیامد چنین سیاستی، افزایش بیشتر بدهی‌های دولت، کاهش بیشتر سرمایه‌گذاری عمومی و بزرگ‌تر شدن هزینه‌های جاری است که نتایج آن می‌تواند خود را در متغیرهای کلان اقتصادی از جمله تقاضای کل از کالاها و خدمات، تشکیل سرمایه ناخالص، از سوی دیگر تولید ناخالص داخلی و رکود، در نتیجه بیکاری و تورم را نشان دهد.

۲- سیاست‌های لایحه بودجه و مقایسه تغییرات آن در قانون بودجه مصوب مجلس

شرایط درونی و بیرونی حاکم بر جامعه در سال گذشته و احتمالاً در سال ۱۴۰۵، آن را در معرض شدیدترین بحران‌های اقتصادی، اجتماعی، انرژی، سیاسی و امنیتی قرار داده است. بحران اقتصادی که خود را از اواخر دهه گذشته با نرخ‌های تورم بالا و رشدهای منفی نشان داده است، موجب شده تا این بحران با نابرابر شدن توزیع درآمد و گسترش فقر به محیط اجتماعی نیز سرایت کند. بحران انرژی (به‌ویژه آب و برق) و مسائل محیط زیستی نیز از سوی دیگر بر تنش‌های اجتماعی دامن زده است. در سال ۱۴۰۴ جامعه در دو برهه شاهد بحران سیاسی و امنیتی بود که هر دو هزینه‌های بسیار هنگفتی بر آن تحمیل کردند. برآورد می‌شود سال آینده نیز این بحران‌ها در هر پنج ساحت، ادامه داشته باشند.

پیش‌بینی رخدادهایی از جمله نرخ تورم ۴۵ درصدی، رشد اقتصادی ۰٫۶ درصدی، درگیری نظامی و امنیتی، رخداد مسائل اجتماعی و سیاسی و کمبود انرژی برای سال ۱۴۰۵ نیز محتمل است. تنظیم بودجه برای چنین فضای آکنده از تنش و بحران در شرایطی که محدودیت شدید منابع بودجه‌ای وجود دارد، کاری بس دشوار بوده و کارآمدی آن نیازمند اصلاحات بودجه‌ریزی در راستای دسترسی به منابع بیشتر برای تأمین مالی و کاهش هزینه‌ها است. فارغ از بحران‌هایی که اکنون تشدید شده و جاری هستند، خود مسئله بودجه‌ریزی در ایران نیز به‌طور ذاتی درگیر مشکلات متعدد و بنیادی بوده و از ناکارآمدی رنج می‌برد. رهایی از این مشکلات بنیادی نیازمند تغییر رویه‌های اساسی در فرایند تنظیم و اجرای چنین بودجه‌ای است.

با این حال دولت در تمرکز بر مسائل و بحران‌هایی که با آنها مواجه است، در بخشنامه تنظیم بودجه سال ۱۴۰۵، اصول و سیاست‌های کلان حاکم بر لایحه بودجه را مبتنی بر موارد؛ تأمین معیشت عموم مردم، افزایش کارایی خدمات عمومی دولت، تقویت بنیه دفاعی و امنیتی و تأمین انرژی و آب مورد نیاز مردم قرار می‌دهد. در این بخش هر یک از سیاست‌های کلان به‌طور خلاصه مورد بررسی قرار گرفته و به اقدامات پیش‌بینی شده و منابع اختصاص داده شده برای آنها اشاره می‌شود.

۲-۱- تقویت سیاست‌های حمایتی، تأمین معیشت حداقلی و امنیت غذایی برای شهروندان

سیاست‌ها و اقدامات دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ برای تأمین معیشت عموم مردم و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر شامل موارد زیر است:

— حقوق و مستمری‌ها؛ افزایش ۲۰ درصدی ضریب حقوق و سایر افزایش‌های متناظر برای گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر کلیه دستگاه‌ها و حقوق‌بازنشستگان، وظیفه‌بگیران، مشترکان صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشگری و سایر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی (بر اساس بند ۱-۱ جدول الزامات

- مصارف لایحه بودجه) و افزایش حداقل حکم حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران از ۱۱ میلیون و ۷۰۰ هزار به ۱۴ میلیون و ۴۰ هزار تومان (بر اساس بند ۱-۵ جدول الزامات مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۵).
- معافیت مالیات بر درآمد؛ سقف معافیت مالیات بر درآمد سالانه موضوع ماده ۸۴ قانون مالیات‌های مستقیم از ۲۸۸ میلیون تومان (معادل درآمد ماهانه ۲۴ میلیون تومان) به ۴۸۰ میلیون تومان (معادل درآمد ماهانه ۴۰ میلیون تومان) افزایش می‌یابد (بر اساس بند ۱-۱ جدول الزامات منابع لایحه بودجه). مطابق برآورد، با این افزایش سقف معافیت مالیاتی، تقریباً همه معلمان و ۷۰ درصد کارکنان دولت معاف از مالیات هستند.
 - پرداخت کالابرگ الکترونیکی؛ تأمین منابع لازم برای پرداخت ۶ نوبت کالابرگ الکترونیکی به میزان ۱۷۰ همت از محل افزایش ۲ واحد درصد نرخ مالیات بر ارزش افزوده (بر اساس بند ۱-۶-۴ جدول الزامات منابع و ردیف ۷ جدول شماره ۱۴ مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها). علاوه بر این، بر اساس ردیف ۵ جدول منابع هدفمندسازی یارانه‌ها، معادل ۱۰۰ همت دیگر از منابع بودجه عمومی با عنوان کمک زیان از بودجه عمومی برای مصارف هدفمندی (احتمالاً برای پرداخت یارانه نقدی) انتقال می‌یابد.
 - پرداخت یارانه نقدی؛ بر اساس مصارف هدفمندسازی در جدول شماره ۱۴ لایحه، پرداخت یارانه نقدی از محل منابع هدفمندسازی یارانه‌ها استمرار خواهد داشت و معادل ۳۰۰ همت برای آن پیش‌بینی شده است.
 - اختصاص ارز ترجیحی برای تأمین کالاهای اساسی؛ حدود ۸,۸ میلیارد دلار ارز ترجیحی برای تأمین کالاهای اساسی با ارز ۷۵ هزار تومان برای هر دلار در نظر گرفته شده است. هرچند این مبلغ نسبت به ۱۲ میلیارد دلار سال ۱۴۰۴ کاهش یافته است؛ اما معادل ریالی آن در لایحه ۱۴۰۵، حدود ۶۶۰ همت خواهد بود. چنانچه برنامه دولت برای سال ۱۴۰۵، حذف ارز ترجیحی باشد، منابع جمعی - خرجی حاصل از آزادسازی نرخ ارز برای تأمین کالاهای اساسی، بسیار بیشتر از مبلغ ۶۶۰ همت خواهد بود که احتمالاً از طریق کالابرگ الکترونیکی به عموم مردم پرداخت می‌شود.
 - اجرای طرح دارویار؛ علی‌رغم پیش‌بینی حذف نرخ ارز ترجیحی برای واردات اغلب کالاهای اساسی، منابع لازم برای تأمین مالی تداوم اجرای طرح دارویار (تأمین مابه‌التفاوت افزایش نرخ ارز ترجیحی دارو) معادل مبلغ ۸۵ همت در نظر گرفته شده است (جدول ۱۴؛ مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها).
 - مستمری مددجویان بهزیستی؛ مطابق جدول ۱۴ در بخش مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها، پرداختی برای مستمری‌بگیران تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور ۳۰ درصد رشد کرده و از ۱۰۰ همت به ۱۳۶ همت افزایش یافته است (جدول ۱۴؛ مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها).

- خرید تضمینی و واردات گندم؛ با توجه به شرایط پرخطر و تنش‌های نظامی در منطقه و پیش‌بینی تداوم آن در سال ۱۴۰۵، اعتبار لازم برای تأمین گندم و آرد موردنیاز ناوایان در سطح کشور از طریق خرید تضمینی گندم و واردات آن، حدود ۲۰ درصد رشد داشته و از ۲۵۰ همت در سال ۱۴۰۴ به ۲۹۸ همت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ افزایش یافته است (جدول ۱۴؛ مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها).
- متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان؛ تأمین اعتبار لازم برای اجرای کامل قانون متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان (بند «ر» ماده ۲۸ قانون برنامه هفتم پیشرفت) در لایحه بودجه ۱۴۰۵ پیش‌بینی و معادل مبلغ ۲۵۲ همت برای آن در نظر گرفته شده است (جدول شماره ۹؛ اعتبارات ردیف‌های متفرقه). با اجرای این برنامه حقوق بازنشستگان حدود ۹۰ درصد حقوق شاغلین هم‌رتبه و هم‌تراز خود خواهد بود.
- طرح نهضت ملی مسکن؛ تقویت اعتبارات مربوط به تأمین مسکن محرومان و نهضت ملی مسکن جمعاً به میزان ۴۱ همت پیش‌بینی شده که نسبت به سال ۱۴۰۴، حدود ۲۰ درصد رشد داشته است.

۲-۲- اصلاح ساختار و انضباط بودجه

- سیاست‌ها و اقدامات دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۵، برای افزایش کارایی خدمات عمومی دولت و انضباط بخشی به منابع و مصارف بودجه شامل موارد زیر است:
- حذف و ادغام ردیف‌های بودجه؛ در لایحه بودجه ۱۴۰۵، حداقل ۷۰ ردیف متفرقه موردی و موقتی از سنوات گذشته حذف شده و تعداد ۵۸ ردیف اعتباری نیز در دستگاه‌های اصلی مربوطه ادغام گردیده است. این کار با هدف افزایش صرفه‌جویی، اثربخشی اعتبارات و مدیریت مصارف بوده و بر اساس پیوست بخشنامه با عنوان دستورالعمل اولویت‌بندی و بازنگری اعتبارات هزینه‌ای لایحه انجام گرفته است.
 - تنوع‌بخشی شیوه‌های تأمین مالی؛ در لایحه بودجه ۱۴۰۵، برای نخستین بار بر بودجه تهاتری تمرکز شده و شیوه‌های تأمین مالی به‌ویژه برای طرح‌های عمرانی از تنوع بیشتری برخوردار شده است. همچنین در بودجه سال آینده، اعتبارات جمعی - خرجی و تهاتری از اعتبارات نقدی تفکیک گردیده است.
 - توسعه سامانه برای پرداخت به ذینفع نهایی؛ مراحل نخست اجرای سیاست پرداخت به ذینفع نهایی در بودجه سال ۱۴۰۵، از طریق توسعه سامانه مدیریت حساب برنامه (محب) انجام می‌گیرد.

۲-۳- تقویت بنیه دفاعی و امنیتی

- اعتبارات تخصیص داده شده؛ پیش‌بینی اعتبار برای تقویت بنیه دفاعی و امنیتی موضوع بند «الف» ماده ۱۰۲ قانون برنامه هفتم پیشرفت، معادل ۳۰۰ همت (۵ درصد بودجه عمومی) می‌باشد (جدول شماره ۲۴؛ مصارف جمعی - خرجی).

۲-۴- تأمین انرژی و آب مورد نیاز مردم

- سرمایه‌گذاری در بالادست بخش نفت؛ به منظور تأمین انرژی مورد نیاز مردم و واحدهای اقتصادی برای تداوم تولید و جلوگیری از قطعی برق و گاز در مواقع بحرانی، سرمایه‌گذاری در بالادست بخش نفت از محل منابع بودجه عمومی و به‌ویژه طرح‌های عمرانی و همین‌طور تسهیلات صندوق توسعه ملی انجام می‌گیرد.
- خرید تضمینی آب؛ به منظور تأمین آب مورد نیاز مردم، خرید تضمینی آب در لایحه نسبت به سال ۱۴۰۴، حدود ۳۶ درصد رشد دارد (جدول ۹؛ اعتبارات متفرقه).
- تسویه بدهی خرید برق و آب؛ دولت در لایحه سال ۱۴۰۵ به منظور تأمین مالی جهت تسویه بدهی خرید برق و آب تضمینی (آب شیرین‌کن)، انتشار مبلغ ۳۰ همت اعتبارات اوراق خزانه را پیش‌بینی کرده است.
- اختصاص سهم بیشتری از اعتبارات عمرانی؛ با توجه به محدودیت رشد بودجه عمومی کل کشور و ثابت ماندن رشد اعتبارات عمرانی از منابع عمومی و ضرورت تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام زیرساختی و توسعه‌ای کشور، در کنار لحاظ ۶۰۰ همت از محل منابع عمومی، ظرفیت‌های زیر؛ تخصیص ۱۲۰ همت از محل منابع درآمدهای اختصاصی و در نظر گرفتن حدود ۲۹۶ همت از محل بودجه تهاتری و جمعی - خرجی در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است. بخش عمده این منابع برای طرح‌های عمرانی در ارتباط با تأمین انرژی و آب مورد نیاز اختصاص داده می‌شود.

۳- تغییرات لایحه بودجه ۱۴۰۵ با قانون بودجه مصوب مجلس

علی‌رغم سیاست‌ها و اقدامات پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ و تنظیم ارقام و اعداد ردیف‌ها بر اساس این سیاست‌ها، بخشی از این تنظیمات و اقدامات با وجود حفظ سیاست‌های کلی، در مرحله بررسی توسط مجلس دچار تغییرات شده است. فرایند بررسی لایحه در مجلس شورای اسلامی، روندی متفاوت و بی‌سابقه را در مقایسه با سال‌های گذشته گذراند. کلیات لایحه در کمیسیون‌های مجلس، به‌ویژه در پنج موضوع کلان؛ میزان افزایش ۲۰ درصدی حقوق و دستمزد، افزایش ۲ واحد درصدی مالیات ارزش افزوده، عدم افزایش اعتبارات عمرانی، ابهام در نحوه اجرای طرح کالابریگ الکترونیکی و ابهام در پیش‌بینی آثار اصلاح نرخ ارز در بخش منابع و مصارف بودجه با مخالفت مواجه و در کمیسیون تلفیق رد شد.

تأیید کلیات در صحن علنی مجلس با هماهنگی دولت و مجلس و ارسال نامه ریاست محترم جمهور به رئیس محترم مجلس شورای اسلامی، مبنی بر قبول ایرادات توسط دولت و همراهی دولت و مجلس برای انجام اصلاحات، صورت گرفت. با ارجاع لایحه بودجه ۱۴۰۵ به کمیسیون تلفیق مجلس، بررسی مجدد و اعمال تغییرات آغاز شد و نهایتاً با طی فرایند، در صحن علنی مجلس به تصویب رسید؛ جداول ۱۱ و ۱۲ تغییرات مصوب مجلس را نسبت به ردیف‌های اولیه پیشنهادی در لایحه نشان می‌دهند.

جدول ۱۱: تغییرات الزامات منابع لایحه بودجه در قانون مصوب مجلس

ردیف	لایحه ۱۴۰۵	مصوب مجلس	وضعیت
۶-۲-۱	-	نرخ مالیات حقوق اعضای هیئت علمی و قضات؛ ۱۰ درصد	افزافه شده است
۴-۶-۱	افزایش ۲ واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده برای کالابریگ	-	حذف شده است
۷-۱	-	۱ درصد نرخ مالیات انواع خودرو سواری و وانت مازاد بر مبلغ ۷ میلیارد و پانصد تومان	افزافه شده است
۸-۱	-	حداقل نرخ مؤثر مالیات برای سود (معاف و مشمول) مازاد بر ۳۰ میلیارد تومان اشخاص حقوقی پس از اعمال کلیه معافیت‌ها و مشوق‌ها: ۱۰ درصد	افزافه شده است
۹-۱	-	نرخ مالیات زمین‌های دارای کاربری مسکونی بیش از ۵۰ میلیارد تومان و اداری و تجاری بیش از ۷۵ میلیارد تومان؛ دو در هزار	افزافه شده است
۱-۲	میزان انتشار اوراق مالی برای مصارف بودجه عمومی؛ ۹۴۰ همت	میزان انتشار اوراق مالی برای مصارف بودجه عمومی؛ ۱ هزار و سی همت	اصلاح شده است
۶-۲	سقف انتشار اوراق مشارکت شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته؛ ۴۰ همت	سقف انتشار اوراق مشارکت شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته؛ ۵۰ همت	اصلاح شده است
۱۲-۲	-	انتشار اوراق مالی اسلامی جهت حساب پیشرفت و عدالت؛ ۵ همت	افزافه شده است

تشریح لایحه بودجه ۱۴۰۵ و بررسی تغییرات مصوبه مجلس در آن

اصلاح شده است	حقوق گمرکی خودرو؛ ۴ درصد	حقوق گمرکی خودرو؛ بر اساس انواع خودرو از ردیف‌های ۱-۱-۳ تا ۱-۳-۶ با نرخ‌های متفاوت، معین است	۱-۳
اضافه شده است	نرخ عوارض تبدیل پلاک خودرو وارد شده از مناطق آزاد به ملی؛ معادل حقوق ورودی خودروی مشابه در سال ۱۴۰۴	-	۱-۱-۳
اصلاح شده است	حقوق گمرکی گوشی‌های تلفن همراه با قیمت از ۶۰۰ یورو تا ۹۰۰ یورو؛ ۱۵ درصد گوشی‌های بالای ۹۰۰ یورو؛ ۳۰ درصد	حقوق گمرکی گوشی‌های تلفن همراه با قیمت بالای ۶۰۰ یورو؛ ۱۵ درصد	۷-۱-۳
اصلاح شده است	نرخ ارز مبنای محاسبه برای حقوق ورودی سایر کالاها؛ متوسط نرخ ارز در بهمن‌ماه سال ۱۴۰۴	نرخ ارز مبنای محاسبه برای حقوق ورودی سایر کالاها؛ ۱۰۳ هزار تومان	۲-۳
اصلاح شده است	سقف تعداد واردات آمبولانس معاف از حقوق گمرکی؛ ۴۰۰۰ خودرو	سقف تعداد واردات آمبولانس معاف از حقوق گمرکی؛ ۲۰۰۰ خودرو	۴-۳
اصلاح شده است	سقف تعداد خودرو گذر موقت مورد نیاز فراجا از حقوق گمرکی؛ ۳۰۰۰ خودرو	سقف تعداد خودرو گذر موقت مورد نیاز فراجا معاف از حقوق گمرکی؛ ۱۰۰۰ خودرو	۵-۳
اضافه شده است	حقوق گمرکی واردات دارو، ملزومات پزشکی، شیرخشک و... بر اساس ثبت سفارش؛ ۱ درصد	-	۶-۳
اضافه شده است	تعداد واردات خودرو از مناطق آزاد با تبدیل پلاک به ملی؛ ۵۰ هزار خودرو	-	۹-۳
اضافه شده است	حقوق گمرکی واردات اسباب بازی و کالاهای فرهنگی؛ ۶ درصد	-	۱۰-۳
حذف شده است	-	سقف منابع حاصل از فروش، صادرات، تهاتر یا معاوضه نفت با فرآورده‌های نفتی؛ ۵,۳ میلیارد یورو	۲-۴
اصلاح شده است	عوارض چاه‌های آب مجاز دارای شمارشگر در صورت رعایت الگوی کشت؛ ۶۰۰ تومان	عوارض چاه‌های آب مجاز دارای شمارشگر در صورت رعایت الگوی کشت؛ ۱۰۰ تومان	۱-۳-۴
اصلاح شده است	عوارض چاه‌های آب مجاز فاقد شمارشگر در صورت رعایت الگوی کشت؛ ۱۵۰ تومان	عوارض چاه‌های آب مجاز فاقد شمارشگر در صورت رعایت الگوی کشت؛ ۲۵۰ تومان	۳-۳-۴
اصلاح شده است	متوسط جریمه چاه‌های آب مجاز در صورت برداشت بیشتر از ظرفیت پروانه، به ازای هر متر مکعب: ۵ هزار تومان	متوسط جریمه چاه‌های آب مجاز در صورت برداشت بیشتر از ظرفیت پروانه، به ازای هر متر مکعب: ۵ هزار و هشتصد تومان	۵-۳-۴
اصلاح شده است	جریمه برداشت آب از چاه‌های آب غیرمجاز به ازای هر متر مکعب در صورت رعایت الگوی کشت: ۱۰ هزار تومان	جریمه برداشت آب از چاه‌های آب غیرمجاز به ازای هر متر مکعب در صورت رعایت الگوی کشت: ۸۰۰ تومان	۶-۳-۴
اصلاح شده است	جریمه برداشت آب از چاه‌های آب غیرمجاز به ازای هر متر مکعب در صورت عدم رعایت الگوی کشت: ۱۵ هزار تومان	جریمه برداشت آب از چاه‌های آب غیرمجاز به ازای هر متر مکعب در صورت عدم رعایت الگوی کشت: یک هزار ۶۰۰ تومان	۷-۳-۴
اضافه شده است	سقف تضمین گواهی اعتبار صرفه‌جویی آب؛ ۵ هزار همت	-	۶-۴

اصلاح شده است	سهام علی‌الحساب شرکت ملی از درآمد نفت و گاز در شش ماه نخست سال؛ ۱۵ درصد شش ماه دوم؛ ۱۵ درصد	سهام شرکت ملی نفت از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی؛ ۱۴،۵ درصد	۳-۵
اصلاح شده است	سهام شرکت ملی گاز از صادرات گاز؛ ۱۲،۴ درصد سهام گازرسانی به شهرستان‌های فاقد گاز سراسری؛ ۳ همت	سهام شرکت ملی گاز از صادرات گاز؛ ۱۴،۵ درصد	۴-۵
اصلاح شده است	حداقل نسبت سوخت هوایی و نرخ سوخت جت از قیمت خرید پالایشگاهی؛ ۳۰ درصد	حداقل نسبت سوخت هوایی و نرخ سوخت جت از قیمت خرید پالایشگاهی؛ ۶۰ درصد	۵-۵
اضافه شده است	اضافه شدن ردیف‌های درآمدی متعدد از جنس سقف (۵-) ۶، ۱۳-۵، ۱۴-۵، ۱۶-۵، سهمیه (۵-۸، ۵-۷، ۵-۱۰) و قیمت فروش کالاهایی از جنس نفت (۵-۱۸)، گاز (۵-) (۱۷)، برق (۵-۱۹) و کاهش فروش یارانه‌ای (۵-۹، ۵-۱۰) از و نرخ عوارض (۵-۱۲)	-	بندهای ۵- ۶ تا ۱۹-۵
اصلاح شده است	سقف استفاده سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها از تنخواه بانک مرکزی نسبت به منابع هدفمندی؛ ۵ درصد	سقف استفاده سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها از تنخواه بانک مرکزی نسبت به منابع هدفمندی؛ ۳ درصد	۳-۶
اضافه شده است	سقف تضمین اصل تسهیلات بانکی نسبت به مبلغ کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛ ۱۵ درصد	-	۱۰-۶
اضافه شده است	معادل ریالی عوارض دریافتی از هر گردشگر خارجی از مبادی هوایی؛ ۵ یورو	-	۱۱-۶

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۵ و قانون بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی

مهم‌ترین تغییر در جدول ۱۱، مربوط به ردیف ۱-۶-۴ می‌باشد که بر اساس آن افزایش ۲ واحد درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده حذف شده است. بر اساس پیش‌بینی انجام گرفته در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، منابع حاصل از وصول مالیات مذکور که معادل ۱۷۰ همت برآورد شده است، صرف توزیع کالا بزرگ الکترونیکی برای خرید اقلام و کالاهای اساسی توسط مصرف‌کننده نهایی می‌شد. با حذف این ردیف، قاعدتاً باید منابع دیگری جایگزین تأمین مالی کالا بزرگ الکترونیکی گردد. علاوه بر این، در ردیف ۱-۸ نیز نرخ مؤثر مالیات بر سود اشخاص حقوقی، از ۲۵ درصد در سال‌های گذشته به ۱۰ درصد کاهش یافته است. این کاهش نرخ مالیاتی نیز به معنی کاهش منابع درآمدی دولت از محل مالیات‌ها می‌باشد. اغلب ردیف‌هایی که بر اساس قانون مصوب مجلس به لایحه بودجه اضافه و یا اصلاح شده است، شامل افزایش منابع درآمدی از محل‌های مختلف می‌باشد که برای جبران کاهش درآمد حذف شده و افزایش هزینه‌های مصوب استفاده می‌شود.

به نظر می‌رسد مهم‌ترین ردیف‌هایی که می‌توانند به افزایش منابع درآمدی قابل وصول کمک کنند، مربوط به ردیف ۲-۱ و ردیف ۳-۲ می‌باشد. بر اساس اصلاح ردیف ۲-۱، مجلس شورای اسلامی به دولت اجازه داده است تا میزان انتشار اوراق مالی اسلامی برای مصارف بودجه عمومی را از ۹۴۰ همت به یک هزار و سی همت افزایش

دهد. به عبارتی دولت اجازه دارد تا ۹۰ همت بیشتر اوراق مالی منتشر کرده و از منابع حاصل از آن برای تأمین مالی مصارف عمومی بودجه از جمله تأمین کالابرگ الکترونیکی استفاده کند. علاوه بر آن، در لایحه بودجه ۱۴۰۵، نرخ ارز مبنای محاسبه برای حقوق ورودی سایر کالاها، مبلغ ۱۰۳ هزار تومان تعیین شده است (این مبلغ در بودجه مصوب سال ۱۴۰۴، معادل ۷۵ هزار تومان در نظر گرفته شده بود)؛ اما بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی، نرخ ارز مبنای محاسبه مذکور را «متوسط نرخ ارز در بهمن ماه سال ۱۴۰۴ در بازار مورد تأیید بانک مرکزی» قرار داده است.

بازار رسمی ارز در بهمن ماه ۱۴۰۴ فارغ از بازار آزاد، در مرکز مبادله ارز از طریق دو تالار اول و دوم شکل گرفت که به طور متوسط حدود ۱۲۳ هزار تومان رقم خورده است؛ بنابراین منابع حاصل از حقوق گمرکی واردات سایر کالاها مطابق بند ۳-۲، از محل ۲۰ هزار تومان مابه‌التفاوت نرخ ارز مبنای محاسبه، وصولی بیشتری خواهد داشت. همچنین بر اساس ردیف ۱-۹ جدول ۱۱، مجلس شورای اسلامی، مالیات بر زمین‌های دارای کاربری مسکونی، تجاری و اداری را که در سال‌های اخیر مطرح بود؛ اما عملکرد مشخصی نداشت. لذا مجدداً مصوب کرده و به دولت اجازه داده تا با نرخ دو در هزار از این زمین‌ها، مالیات دریافت نماید. بخشی از این منابع اضافی عمده (ردیف‌های ۲-۱ و ۳-۲) که در نتیجه تغییرات مصوب مجلس ایجاد شده است، می‌تواند برای جبران کاهش منابع درآمدی از محل حذف ۲ واحد درصد نرخ مالیات بر ارزش افزوده استفاده شود. علاوه بر الزامات منابع، تغییرات مصوب مجلس شامل الزامات مصارف نیز می‌باشد که در جدول ۱۲ نشان داده شده است.

جدول ۱۲: تغییرات الزامات مصارف لایحه بودجه در قانون مصوب مجلس

ردیف	لایحه ۱۴۰۵	مصوب مجلس	وضعیت
۱-۱-۱	-	در راستای افزایش ضریب ریالی حقوق و سایر افزایش‌ها که در جدول الزامات مصارف لایحه در ردیف ۱-۱ آورده شده است، موارد دیگر به آن اضافه می‌شود؛ امتیاز فوق‌العاده خاص برای مضمولین و معادل ریالی آن؛ ۴۴۰۰ امتیاز	اضافه شده است
۲-۱-۱	-	در ادامه بند قبل: نود (۹۰) درصد معادل ریالی امتیاز فوق‌العاده خاص؛ ۲ میلیون و ۷۵۴ هزار تومان	اضافه شده است
۳-۱-۱	-	در ادامه بند اول: رشد تفاوت تطبیق موضوع ماده ۷۸ قانون مدیریت خدمات، تفاوت تطبیق موضوع جزء ۱ بند الف تبصره ۱۲ قانون بودجه ۱۳۹۷ و تفاوت تطبیق موضوع بند ی تبصره ۱۲ بودجه ۱۳۹۸؛ صفر درصد	اضافه شده است

اصلاح شده است	حداقل مبلغ ماهانه مندرج در حکم کارگزینی حقوق- بگیران؛ ۱۸ میلیون و ۷۰۰ هزار تومان	حداقل مبلغ ماهانه مندرج در حکم کارگزینی حقوق بگیران؛ ۱۵ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان	۲-۱
اصلاح شده است	حداقل حکم حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران؛ ۱۶ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان	حداقل حکم حقوق بازنشستگان و وظیفه- بگیران؛ ۱۴ میلیون و ۴۰۰ هزار تومان	۵-۱
اصلاح شده است	افزایش مستمری مددجویان کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی؛ ۵۰ درصد	افزایش مستمری مددجویان کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی؛ ۳۰ درصد	۹-۱
اصلاح شده است	میزان افزایش مستمری والدین شهدا؛ ۵۰ درصد	میزان افزایش مستمری والدین شهدا؛ ۲۰ درصد	۱۰-۱
اصلاح شده است	سقف اعتبارات جمعیت هلال احمر از محل موضوع بند م ماده ۲۸ قانون الحاق به قانون تنظیم مقررات مالی (۲)؛ ۲۵ همت	سقف اعتبارات جمعیت هلال احمر از محل موضوع بند م ماده ۲۸ قانون الحاق به قانون تنظیم مقررات مالی (۲)؛ ۸,۸ همت	۱-۳
اصلاح شده است	سقف اعتبارات وزارت بهداشت از محل موضوع بند م ماده ۲۸ قانون الحاق به قانون تنظیم مقررات مالی (۲)؛ ۳ همت	سقف اعتبارات وزارت بهداشت از محل موضوع بند م ماده ۲۸ قانون الحاق به قانون تنظیم مقررات مالی (۲)؛ ۱,۱ همت	۲-۳
اصلاح شده است	سقف اعتبارات صندوق بیمه کشاورزی از محل موضوع بند «م» ماده ۲۸ قانون الحاق به قانون تنظیم مقررات مالی (۲)؛ ۳۰ همت	سقف اعتبارات صندوق بیمه کشاورزی از محل موضوع بند م ماده ۲۸ قانون الحاق به قانون تنظیم مقررات مالی (۲)؛ ۱۲ همت	۳-۳
اصلاح شده است	در راستای تسهیم منابع حاصل از اصلاح نرخ برق صنایع: حمایت از توسعه فناوری‌های مورد نیاز صنعت برق؛ ۱ درصد	در راستای تسهیم منابع حاصل از اصلاح نرخ برق صنایع: حمایت از توسعه فناوری‌های مورد نیاز صنعت برق؛ ۰,۵ درصد	۲-۱-۴
اصلاح شده است	در ادامه ردیف قبل: طرح‌های بهینه‌سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی؛ ۹ درصد	در ادامه ردیف قبل: طرح‌های بهینه‌سازی و اصلاح الگوی مصرف انرژی؛ ۴,۵ درصد	۳-۱-۴
اصلاح شده است	در ادامه ردیف قبل: اتمام طرح‌های نیمه‌تمام صنعت برق با اولویت نوسازی شبکه فرسوده؛ ۴۰ درصد	در ادامه ردیف قبل: اتمام طرح‌های نیمه‌تمام صنعت برق با اولویت نوسازی شبکه فرسوده؛ ۵۰ درصد	۴-۱-۴
اضافه شده است	در ادامه ردیف قبل: هوشمندسازی شبکه توزیع برق؛ ۲ درصد	-	۵-۱-۴
اضافه شده است	در ادامه ردیف قبل: خرید برق از بازار برق سبز بورس انرژی؛ ۳ درصد	-	۶-۱-۴
اصلاح شده است	معادل ریالی میزان نفت تحویلی وزارت نفت به پالایشگاه‌ها از محل منابع داخلی در سال ۱۴۰۵ بابت دریافت مواد؛ ۵۰ همت	معادل ریالی میزان نفت تحویلی وزارت نفت به پالایشگاه‌ها از محل منابع داخلی در سال ۱۴۰۵ بابت دریافت مواد؛ ۲۵ همت	۵-۴
اضافه شده است	میزان اختصاص منابع مازاد حاصل از اصلاح نرخ حامل‌های انرژی بالاتر از الگو: در بخش حمل و نقل؛ ۵۰ درصد بخش صنعت، معدن و نیروگاه؛ ۵۰ درصد	-	۶-۴
اضافه شده است	مصارف سامانه جامع مدیریت هوشمند انرژی؛	-	۱-۸-۴

تشریح لایحه بودجه ۱۴۰۵ و بررسی تغییرات مصوبه مجلس در آن

	سقف هزینه کرد از محل حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز جهت راه‌اندازی سامانه: ۵ درصد		
۲-۸-۴	سقف هزینه کرد از محل منابع داخلی شرکت‌های تابعه نفت جهت راه‌اندازی سامانه: ۵ همت	-	اضافه شده است
۳-۸-۴	سقف هزینه کرد از محل حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز جهت ایجاد زیرساخت برای ذخیره‌سازی گاز: ۱۰ درصد	-	اضافه شده است
۴-۸-۴	سقف هزینه کرد از محل منابع داخلی شرکت‌های تابعه نفت جهت ایجاد زیرساخت برای ذخیره‌سازی گاز: ۱۰ همت	-	اضافه شده است
۹-۴	سهام شرکت توانیر از عوارض موضوع ماده ۵ قانون حمایت از صنعت برق کشور: ۳۵ درصد	-	اضافه شده است
۱۰-۴	سهام سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر از عوارض موضوع ماده ۵ قانون حمایت از صنعت برق کشور: ۶۵ درصد	-	اضافه شده است
۱۱-۴	اعتبار لازم‌گازکشی منازل مددجویان کمیته امداد از محل منابع داخلی شرکت دولتی تابعه ذی‌ربط وزارت نفت: ۵۰۰ میلیارد تومان	-	اضافه شده است
۱-۵	سقف تسهیلات ارزان‌قیمت اشتغال خرد و خانگی؛ ۱۰۰ همت		اصلاح شده است
۱-۱-۵	حداکثر سهم کمیته امداد امام خمینی از ردیف ۵-۱؛ ۴۳ درصد	-	اضافه شده است
۲-۱-۵	سقف اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه در قوانین از جمله ازدواج، فرزندآوری و ودیعه خرید یا ساخت مسکن؛ ۴۷۵ همت	-	اضافه شده است
۲-۵	سقف تسهیلات ارزان‌قیمت ودیعه و خرید مسکن مددجویان کمیته امداد و سازمان بهزیستی؛ ۱۰ همت	سقف تسهیلات ارزان‌قیمت ودیعه و خرید مسکن مددجویان کمیته امداد و بهزیستی؛ ۴ همت	اصلاح شده است
۴-۵	میزان تأدیه بدهی‌های قطعی و حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی؛ ۲۷۷ همت	میزان تأدیه بدهی‌های قطعی و حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی؛ ۱۷۰ همت	اصلاح شده است
۵-۵	سهم فراجا از تسهیلات موضوع ماده ۵۶ الحاق به تنظیم مقررات مالی (۱)؛ ۱۰ درصد	-	اضافه شده است
۴-۶	سهم از اعتبارات توازن منطقه‌ای برای فعالیت‌های صداوسیما استان‌ها؛ ۲,۴ درصد	سهم از اعتبارات توازن منطقه‌ای برای فعالیت‌های صداوسیما استان‌ها؛ ۰,۸ درصد	اصلاح شده است
۶-۶	حداقل اختصاص منابع از محل استقراض دولت از صندوق توسعه ملی جهت اجرای طرح‌های عمرانی آب‌و خاک و آبیاری نوین و ...؛ ۳ درصد	-	اضافه شده است
۷-۶	سهم بنیاد شهید و امور ایثارگران ارزش‌ترجیحی واردات دارو و ملزومات مصرفی پزشکی برای موارد استفاده ایثارگران؛ ۵۰ میلیون یورو	-	اضافه شده است

۸-۶	-	حداقل هزینه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی توسط شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به منظور توسعه زیرساخت‌های گردشگری و...: ۵ درصد	افزافه شده است
۹-۶	-	نسبت افزایش یارانه فرزندان خانواده‌های دهک‌های اول تا چهارم دارای حداقل سه فرزند تحت تکفل: ۳ برابر	افزافه شده است
۱۰-۶	-	شمول قانون تأمین اجتماعی مصوب تیر ۱۳۵۴ به دستیاران علوم پزشکی از لحاظ بیمه درمان و بازنشستگی در دوران تحصیل: ۲۰ هزار نفر	افزافه شده است
۱۱-۶	-	سقف اجازه به‌کارگیری معلمان بازنشسته (بیست و چهار ساعت) در هفته، معلمان باسابقه حق‌التدریس: ۱۰ هزار نفر	افزافه شده است

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۵ و قانون بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی

بررسی جدول ۱۲ نشان می‌دهد تقریباً همه تغییرات در ردیف‌ها، شامل افزایش هزینه‌ها و بار مالی بیشتر بر دولت است. در واقع در این تغییرات، ردیف‌های بخش ۱-۱ که مربوط به افزایش حقوق می‌باشد، پیشنهاد اولیه افزایش ۲۰ درصدی دولت را مفروض گرفته و با اضافه شدن ردیف‌های ۱-۱-۱ و ۱-۱-۲ دستورالعمل دیگری را برای افزایش حقوق ارائه کرده است. این دستورالعمل مبتنی بر امتیازهای فوق‌العاده خاص می‌باشد که با در نظر گرفتن ۴۴۰۰ امتیاز و مبلغ ۲ میلیون و ۷۵۰ هزار تومان برای هر فرد (که شامل ۵,۴ میلیون نفر شاغل و بازنشسته است)، حدود ۲۰۰ همت بار مالی اضافی نسبت به لایحه پیشنهادی، برای دولت ایجاد خواهد کرد.

علاوه بر دستورالعمل افزایش حقوق، بخش قابل توجهی از مصارف عمومی دولت در بودجه مصوب مجلس، از محل افزایش سقف تسهیلات و اعتبارات پیشنهاد شده است. در ردیف‌های ۱-۵ و ۲-۱-۵ حدود ۵۰۰ همت به سقف تسهیلات ارزان‌قیمت و قرض‌الحسنه اضافه شده است که برای مواردی از جمله اشتغال خرد و خانگی، ازدواج، فرزندآوری و ودیعه خرید و ساخت مسکن پرداخت می‌شود. این تسهیلات فارغ از توان و انگیزه بانک‌ها برای پرداخت آنها (وجود ناترازی قابل توجه در نظام بانکی)، در سال‌های گذشته نیز عملکرد موفقی در درصد تحقق خود نداشته‌اند.

بخش دیگری از افزایش قابل توجه مصارف عمومی در ردیف ۴-۵ رقم خورده است که مربوط به افزایش اعتبار تسویه مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت به میزان (حدود ۱۰۰ همت بیشتر) از لایحه اولیه می‌باشد. علاوه بر آن، ردیف‌های ۶-۶ تا ۱۱-۶ در جدول ۱۲، مواردی است که در بودجه مصوب مجلس به لایحه دولت افزوده شده است. مهم‌ترین این موارد، ردیف‌های ۶-۹، ۶-۱۰ و ۶-۱۱ می‌باشد که در آنها دولت موظف شده است تا میزان یارانه فرزندان خانواده‌های دهک‌های اول تا چهارم دارای حداقل سه فرزند را تا ۳ برابر افزایش دهد. همچنین به دولت اجازه داده شده است تا سقف ۱۰ هزار نفر نیروی حق‌التدریس در نظام آموزشی و ۲۰

هزار نفر در نظام سلامت به کار گرفته و مشمول قانون تأمین اجتماعی گردند. این مجوزها برای دولت بار مالی بیشتری خواهد داشت.

تغییرات مصوب مجلس محدود به جدول الزامات منابع و مصارف نبوده و در جداول ماده واحده به‌ویژه جدول منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها (جدول شماره ۱۴) نیز رخ داده است. مهم‌ترین تغییر اینکه منابع (و همین‌طور مصارف مربوطه) حاصل از اصلاح نرخ ارز ترجیحی که با عنوان ردیف جمعی - خرجی در این جدول بود، حذف شده و منابع و مصارف آن در ردیف‌های دیگر این جدول و همین‌طور جداول بودجه عمومی توزیع گردیده است؛ بنابراین مبلغ ۵۷۲ همت که قبلاً به عنوان ردیف جمعی - خرجی در جدول هدفمندسازی درج می‌شد، اکنون جزء منابع هدفمندی محسوب می‌گردد. علاوه بر این، در نتیجه افزایش نرخ تسعیر ارز به ۱۲۳ هزار تومان، سایر ردیف‌های درآمدی جدول هدفمندسازی نیز افزایش یافته و مجموعاً منابع هدفمندی در این جدول از یک هزار و ۲۶۷ همت به دو هزار و ۳۲۰ همت افزایش یافته است.

در نتیجه این تغییرات، ردیف جدیدی در جدول مصوب مجلس برای منابع هدفمندسازی یارانه‌ها در نظر گرفته شده که با عنوان «منابع حاصل از مازاد ۲۸ هزار ۵۰۰ تومان نرخ ارز سهم دولت از صادرات نفت خام و میعانات گازی» و به میزان تقریباً ۵۴۴ همت درج گردیده است. در کنار این تغییرات، میزان کمک زیان از بودجه عمومی که در جدول منابع هدفمندسازی لایحه ۱۴۰۵، مبلغ ۱۰۰ همت برای آن پیش‌بینی شده بود، در مصوبه مجلس به ۲۸۵ همت افزایش یافته است.

در سمت مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها نیز تغییرات مشابهی رخ داده و ردیف جمعی - خرجی مربوط به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز ترجیحی از جدول مصارف هدفمندسازی حذف شده و در مقابل، ردیف‌هایی مانند یارانه آرد و نان (خرید تضمینی داخلی و واردات گندم) و پرداخت کالبرگ الکترونیک در این جدول افزایش یافته است. ردیف یارانه آرد و نان در لایحه بودجه ۱۴۰۵، حدود ۲۹۹ همت پیش‌بینی شده بود که در جدول مصوب مجلس، رقم آن به ۵۰۴ همت افزایش یافته است. بودجه در نظر گرفته شده برای طرح کالبرگ الکترونیکی نیز در لایحه معادل ۱۷۰ همت بوده که در جدول مصوب، میزان آن به ۹۹۶ همت رسیده است. از آنجا که منبع مالی مربوط به ۱۷۰ همت در لایحه، از محل دو واحد درصد افزایش در نرخ مالیات بر ارزش افزوده دیده شده بود، با حذف این منبع در بودجه مصوب مجلس، بخشی از مبلغ ۹۹۶ همت که اکنون برای کالبرگ الکترونیکی تصویب شده است، احتمالاً از محل منابع حاصل از اصلاح نرخ ارز و بخش دیگر نیز از محل انتشار اوراق مالی تأمین مالی می‌شود. به طور کلی، مجموع مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها همانند منابع آن از یک هزار و ۲۶۷ همت در لایحه دولت به دو هزار و ۳۲۰ همت مصوبه مجلس افزایش یافته که حدود

۶۵ درصد آن مربوط به هزینه دو ردیف پرداخت یارانه آرد و نان (خرید تضمینی داخلی و واردات گندم) و طرح کالابریگ الکترونیکی است.

تغییرات بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی در جدول الزامات منابع و مصارف لایحه و جدول هدفمندی یارانه‌ها موجب شده تا جداول کلان لایحه که در جدول ۱ این گزارش مورد بررسی قرار گرفت نیز برحسب سقف منابع و مصارف عمومی بودجه تغییر کنند. جدول ۱۳ این تغییرات را در سطح سه جزء منابع و مصارف عمومی بودجه نشان می‌دهد.

جدول ۱۳: تغییرات مصوب سقف منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (هزار میلیارد ریال)

مصارف			منابع			
رشد- درصد	مصوب مجلس	لایحه ۱۴۰۵	رشد- درصد	مصوب مجلس	لایحه ۱۴۰۵	
۲۰	۴۸،۰۹۷	۴۰،۱۷۴	۱۶	۳۹،۵۱۰	۳۴،۰۱۴	درآمدها
۳۶	۸،۱۸۷	۶،۰۰۶	۰،۳	۲،۷۵۸	۲،۷۵۰	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۸	۶،۴۹۸	۶،۰۲۰	۳۳	۲۰،۵۱۳	۱۵،۴۳۴	واگذاری دارایی‌های مالی
۲۰	۶۲،۷۸۱	۵۲،۲۰۰	۲۰	۶۲،۷۸۱	۵۲،۲۰۰	جمع منابع عمومی دولت
۲	۷،۴۷۸	۷،۳۴۰	۲	۷،۴۷۸	۷،۳۴۰	درآمد اختصاصی
۱۸	۷۰،۲۵۹	۵۹،۵۴۰	۱۸	۷۰،۲۵۹	۵۹،۵۴۰	منابع بودجه عمومی دولت

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۵ و قانون بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی

در سمت منابع، ملاحظه می‌شود درآمدهای عمومی مصوب مجلس نسبت به لایحه، رشد ۱۶ درصدی داشته و به میزان تقریباً ۵۵۰ همت افزایش یافته است؛ بنابراین میزان درآمدهای عمومی از حدود ۳ هزار و ۴۰۰ همت به تقریباً ۳ هزار ۹۵۰ همت رسیده است. تقریباً ۸۲ همت از افزایش ۵۵۰ همت درآمدها از محل درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، ۵۵ همت از محل درآمدهای متفرقه است. همچنین حدود ۴۱۲ همت از ۵۵۰ همت افزایش درآمدهای عمومی نیز از محل درآمدهای مالیاتی می‌باشد. از آنجا که در قانون بودجه مصوب مجلس، ۱۷۰ همت درآمد از محل دو واحد درصد افزایش مالیات بر ارزش افزوده حذف شده است، بنابراین بودجه مصوب مجلس، حدود ۵۸۰ همت درآمد مالیاتی جدید نسبت به لایحه بودجه پیش‌بینی کرده است.

منطقی است که انتظار داشته باشیم به دلیل افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه برای حقوق ورودی مطابق ردیف ۲-۳ جدول ۱۱ از ۱۰۳ هزار تومان در لایحه به ۱۲۳ هزار تومان مصوب مجلس، وصول مالیات از محل واردات نیز افزایش یابد. بر اساس جدول ۵ ماده واحده مصوب مجلس، افزایش درآمد مالیاتی از محل مالیات بر واردات نسبت به لایحه حدود ۳۲۲ همت است. درآمد پیش‌بینی شده از محل مالیات بر کالاها و خدمات نیز در مصوب

مجلس، نسبت به لایحه حدود ۲۰ همت کاهش یافته است. همچنین در مصوب مجلس، حدود ۲۵ همت از محل مالیات بر درآمدها و ۵ همت دیگر نیز از محل مالیات بر ثروت افزایش درآمد مالیاتی نسبت به لایحه وجود دارد.

منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه مصوب مجلس تغییر چندانی نسبت به لایحه دولت نکرده است؛ اما منابع واگذاری دارایی‌های مالی حدود ۵۰۷ همت افزایش را نشان می‌دهد. ردیف ۱-۲ در جدول ۱۱، سقف انتشار اوراق مالی برای مصارف عمومی در بودجه را نسبت به پیشنهاد لایحه دولت، حدود ۹۰ همت افزایش داده است. در جدول ۴ ماده واحده بودجه مصوب مجلس، منابع حاصل از فروش و واگذاری اوراق مالی به ۱۰۳۰ همت رسیده است که به معنی افزایش ۹۰ همت در مقایسه با لایحه می‌باشد. در همین جدول، منابع واگذاری شرکت‌های دولتی نیز ۵۰ همت در نظر گرفته شده که نسبت به لایحه ۴۰ همت افزایش دارد؛ اما بیشترین افزایش در منابع واگذاری دارایی‌های مالی نسبت به لایحه، در ردیف منابع حاصل از صندوق توسعه ملی اتفاق افتاده است. میزان این منابع در لایحه مبلغ ۵۹۰ همت پیش‌بینی شده بود که در مصوب مجلس، این میزان ۳۷۸ همت بیشتر شده و به ۹۶۸ همت رسیده است.

در سمت مصارف جدول ۱۳، مشاهده می‌شود که هزینه‌های جاری در مصوب مجلس نسبت به لایحه از ۴ هزار همت به ۴ هزار و ۸۰۹ همت افزایش یافته و ۲۰ درصد رشد داشته است. در افزایش هزینه‌های جاری به میزان ۷۹۰ همت، حدود ۳۲۰ همت مربوط به افزایش هزینه‌های متفرقه و ۴۷۰ همت نیز مربوط به هزینه‌های عمومی می‌باشد که در بودجه مصوب مجلس با مبالغ بیشتری تصویب شده است. این افزایش‌ها موجب شده تا کسری تراز عملیاتی که در لایحه پیشنهادی دولت، تقریباً ۶۱۶ همت پیش‌بینی شده بود، به ۸۶۰ همت افزایش یابد.

به دلیل اینکه جداول هزینه‌ای بودجه مصوب مجلس در سطح دستگاه بوده و به تفکیک امور و فصول و حتی در سطح فصول هزینه‌ای جدول شماره ۲ لایحه نیز آورده نشده است، نمی‌توان به‌طور قطع اشاره کرد که ۷۹۰ همت اضافی در هزینه‌های جاری مصوب مجلس، در چه محل‌هایی هزینه شده است. با این حال، می‌توان گفت حدود ۲۰۰ همت از آن مربوط به افزایش حقوق کارمندان و بازنشستگان می‌باشد که متناسب با ۴۴۰۰ امتیاز فوق‌العاده خاص، صورت گرفته است. علاوه بر آن، مواردی می‌تواند هزینه‌های جاری دولت را در مقایسه با لایحه پیشنهادی افزایش دهد که عبارت‌اند از:

- افزایش هزینه‌های ناشی از یکسان‌سازی نرخ ارز در بخش خوراک و تغذیه
- افزایش هزینه‌های ناشی از یکسان‌سازی نرخ ارز در هزینه‌های خرید لوازم، تجهیزات پزشکی و درمانی

- افزایش هزینه‌های ناشی از یکسان‌سازی نرخ ارز در بخش حقوق عوامل خارج از کشور و حق عضویت‌ها در مجامع بین‌الملل

- افزایش هزینه‌های بخش سلامت

در جدول ۱۳، علاوه بر افزایش هزینه‌های جاری در مصوب مجلس، هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز ۳۶ درصد افزایش یافته و از ۶۰۰ همت به ۸۱۸ همت رسیده است؛ بنابراین حدود ۲۲۰ همت افزایش هزینه تملک دارایی سرمایه‌ای در مصوب مجلس رقم خورده که ۱۰۰ همت آن در بودجه عمرانی استان‌ها و ۱۴۰ همت نیز در اعتبارات متفرقه تملک دارایی سرمایه‌ای گنجانده شده و اعتبارات عمومی تملک دارایی سرمایه‌ای حدود ۱۴ همت کاهش یافته است.

همچنین هزینه‌های مربوط به تملک دارایی‌های مالی نیز در مقایسه با ارقام لایحه، حدود ۵۰ همت افزایش را نشان می‌دهد. این افزایش مربوط به جزء سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌الملل است که در جدول شماره ۸ ماده واحده مصوب مجلس، ردیفی با عنوان افزایش سرمایه بانک‌ها موضوع تبصره ۱ ماده ۲۹ قانون بانک مرکزی با مبلغ ۵۵ همت به آن اضافه شده است.

۴- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ارقام و اعداد لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ و مقایسه آن با بودجه مصوب سال ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که لایحه سال ۱۴۰۵ با رویکرد انقباضی تنظیم شده است. شرایط اقتصادی توأم با تورم شدید، کمبود منابع درآمدی (به‌ویژه به دلیل فشار حداکثری در سال‌های اخیر) و شرایط پرتنش ژئوپلیتیک حاکم بر کشور موجب شده تا سیاست‌گذار در تنظیم بودجه احتیاط بیشتری به خرج دهد. از بررسی جداول کلان لایحه بودجه ۱۴۰۵، این‌گونه به نظر می‌رسد که اولویت سیاست‌گذار، کنترل کسری بودجه و اجتناب از منابع درآمدی سخت وصول و یا مشکوک‌الوصول است. با این نگاه، مصارف هزینه‌ای نیز محتاطانه تنظیم شده و تا جایی که قابلیت سیاست‌گذار به لحاظ دسترسی به اطلاعات و توانمندی سیاست‌گذاری به او اجازه داده است، از مصارف بیشتر جلوگیری کند.

حذف حداقل تعداد ۷۰ ردیف متفرقه موردی و موقتی، ادغام ۵۸ ردیف اعتباری در دستگاه‌های اصلی و حذف ۴۰ ردیف اعتبار عمرانی که در سنوات گذشته وجود داشته است، نگاه انقباضی سیاست‌گذار در تنظیم لایحه بودجه را نشان می‌دهد. علاوه بر این، رشد ۲۰ درصدی ضریب حقوق کارکنان و بازنشستگان دولت یکی دیگر از موضوعات مهم لایحه است که مورد توجه و نقد جامعه قرار گرفت؛ اما این میزان رشد، انعکاس‌دهنده نگاه انقباضی سیاست‌گذار می‌باشد که محدود شدن بیشتر منابع درآمدی نسبت به سنوات گذشته، وی را در این موضع اجتناب‌ناپذیر قرار داده است.

البته این نکته بسیار مهمی است که گذشته از کاهش رشد هزینه‌های جاری که به طور مستقیم زندگی و معیشت حدود ۵,۵ میلیون نفر کارکنان دولت و بازنشستگان را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، متوقف شدن رشد هزینه‌های عمرانی، به عنوان معیاری برای سرمایه‌گذاری عمومی دولت در اقتصاد، تبعات بلندمدت‌تری دارد که زندگی و معیشت عموم مردم جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. عدم سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و طرح‌های عمرانی، باعث تضعیف بسترهای تولید و تعمیق رکود در اقتصاد خواهد شد. رکود اقتصادی به همراه تورم بالا شرایطی است که اقتصاد ایران در یک دهه اخیر با شدت بیشتری درگیر آن می‌باشد.

مسئله دیگر لایحه بودجه، مشابه سال‌های گذشته سهم بالای منابع واگذاری دارایی‌های مالی در منابع عمومی دولت در بودجه است. کاهش درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی، موجب کاهش سهم منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه شده و سیاست‌گذار در سال‌های اخیر، منابع فروش اوراق مالی را جایگزین آن کرده تا بتواند بخش قابل توجهی از هزینه‌های جاری را پوشش دهد. در واقع کسری تراز عملیاتی و سرمایه‌ای، از طریق انتشار و فروش اوراق مالی تأمین مالی می‌شود. در لایحه بودجه ۱۴۰۵، حدود ۹۴۰ همت از کسری، از محل فروش اوراق مالی تأمین مالی می‌شود.

فرایند تصویب لایحه بودجه در مجلس نیز خود مشکلاتی بر مسائل نظام بودجه‌ریزی افزوده و علاوه بر اینکه در اصلاح رویه رو به زوال بودجه‌ریزی در ایران اقدام مؤثری نمی‌کند، بلکه بر نقصان موجود می‌افزاید. مقایسه بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی با لایحه بودجه پیشنهادی دولت نشان می‌دهد که کسری بودجه با معیار منابع واگذاری دارایی مالی، از ۹۴۰ همت در لایحه به یک هزار و ۴۰۰ همت در مصوبه افزایش یافته است. در واقع آنچه در کلیت مصوب مجلس نسبت به لایحه انجام گرفته، این می‌باشد که حدود ۴۶۰ همت به طور خالص، انتشار و فروش اوراق مالی بیشتری پیش‌بینی شده است؛ از این مبلغ حدود ۲۴۵ همت آن برای پوشش هزینه‌های جاری اضافی که خود مجلس برای دولت تدارک دیده، اختصاص یافت و ۲۱۵ همت دیگر نیز برای پوشش هزینه‌های عمرانی اضافی تخصیص داده می‌شود که مجدد در بودجه مصوب به این هزینه‌ها اضافه گردیده است؛ بنابراین ریل سیاست‌گذاری و رویکرد تنظیم بودجه در مصوب مجلس نسبت به لایحه بودجه ۱۴۰۵، تغییر نکرده و همچنان چالش‌ها و مسائل آن پابرجاست.

از آنجا که بازپرداخت اصل و سود این اوراق به سال‌های بعد منتقل می‌شود؛ بنابراین دولت با افزایش سهم این اوراق در تأمین کسری بودجه، در واقع کسری بودجه را به آینده منتقل می‌کند. انباشت این بدهی‌ها در طی زمان می‌تواند به مسائل و مشکلات دیگری از بودجه در سال‌های بعد بیفزاید. در لایحه سال ۱۴۰۵، از ۶۰۰ همت کل هزینه‌های تملک دارایی مالی، حدود ۴۵۰ همت به بازپرداخت اصل اوراق مالی و ۱۱۵ همت نیز به تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل اختصاص دارد و تقریباً کل هزینه‌های مالی دولت را این دو قلم تشکیل داده‌اند. استمرار این وضعیت، دولت را بیش از پیش گرفتار بازی پانزی در تأمین بدهی (استقراض برای بازپرداخت اصل و سود اوراق قبلی) می‌کند و آسیب‌های مالی بودجه را افزایش می‌دهد.

به نظر می‌رسد دولت در شرایط کنونی که با محدودیت شدید منابع روبه‌رو است و شرایط سیاسی داخلی و بین‌المللی، سیاست‌های مالی آن را با قیود بیشتری همراه کرده است، قرار گرفتن در این شرایط و اتخاذ این سیاست‌ها اجتناب‌ناپذیر باشد. سیاست‌های تأمین معیشت عموم مردم، پرداخت کالابرگ الکترونیک، پرداخت یارانه نقدی، معافیت مالیات بر درآمد بخش عمده کارکنان دولت از یک‌سو و سیاست تصمیم به حذف ارز ترجیحی و پرداخت آن به شکل یارانه کالابرگ به مصرف‌کننده نهایی از جمله این سیاست‌های اجتناب‌ناپذیر است که در متن بودجه مصوب سال ۱۴۰۵ جریان دارند، به طوری که بخش مهمی از منابع و مصارف عمومی بودجه را به خود اختصاص داده‌اند.

وضعیت موجود نظام بودجه‌ریزی در ایران محصول انفعال و عدم سیاست‌گذاری کارآمد از طرف سیاست‌گذار در امر بودجه‌ریزی است و شواهد بودجه ۱۴۰۵ نیز نشان می‌دهد، چنانچه در راستای اصلاح این فرایند گام‌های مؤثری برداشته نشود، نظام بودجه‌ریزی با خطرات بزرگی مواجه خواهد شد که ممکن است قابل جبران نباشد.

تنظیم بودجه به مرحله‌ای رسیده است که منابع درآمد نفتی به شدت کاهش یافته و دولت توان جایگزین کردن آن با درآمدهای جاری را ندارد و به فروش اوراق مالی روی آورده است. در سمت مصارف نیز نه توان تأمین مالی هزینه‌های عمرانی و نه توان کاهش هزینه‌های جاری را دارد، به طوری که سیاست‌گذار در این تله عدم توانمندی و انعکاس کسری بودجه فزاینده از آن، درگیر شده است.

شرایط بحرانی اقتصاد ایران، پیوسته به حکمران و سیاست‌گذار اقتصادی نهیب اصلاح را می‌زند و این هشدار را می‌دهد که در صورت عدم اصلاح، عواقب خطرناکی در انتظار جامعه و اقتصاد است. تحرکات سیاست‌گذار از جمله حذف ارز ترجیحی در این شرایط کورسوی امید است. هرچند این تحرک نیز به واسطه محدودیت شدید دولت در تأمین مالی ارز ترجیحی بوده و برای جلوگیری از استمرار آن ترجیح داده تا منابع آن (که در لایحه از محل ۲ واحد درصد مالیات ارزش افزوده و در مصوبه از محل آزادسازی نرخ ارز و فروش اوراق مالی) را مستقیماً در اختیار مصرف‌کننده نهایی قرار دهد؛ بنابراین به لحاظ ظرفیت تأمین مالی در بودجه و اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کارکرد مؤثری ندارد. آنچه اکنون ضرورت دارد اصلاحات اساسی در نظام بودجه‌ریزی است که باید شامل بازتعریف نهادها، دستگاه‌های اجرایی و روابط آنها با سیاست‌گذار مالی (رأس آن سازمان برنامه و بودجه) باشد. تولید اطلاعات مالی دستگاه‌ها و در دسترس قرار دادن آن برای سیاست‌گذار مالی، امری حیاتی است تا بتواند با اتکال بر آن وظیفه اصیل و کارآمد خود را در نظام بودجه‌ریزی ایفا کند.

پرداخت ناقص و سطحی به موضوع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در بخشنامه بودجه ۱۴۰۵ (البته این موضوعی است که تقریباً از میانه دهه ۱۳۸۰ در ایران مطرح شده است) و یافت نشدن هیچ نشانه‌ای از این موضوع و عمل به آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، خبر از آن می‌دهد که همچنان سیاست‌گذار به اهمیت و ضرورت آن پی نبرده و نهیب بحران برای اصلاح را نشنیده است. اقتصاد ایران چشم به راه اراده‌ای است که بخواهد اصلاحات مالی را از نقطه شروع که شاید تولید اطلاعات مالی و برنامه‌ریزی بر اساس آن باشد، آغاز کرده و سپس جراحی‌های کارآمد و تدریجی را در ساختار مالی کشور انجام دهد.

منابع

- بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۵ - سازمان برنامه و بودجه کشور
- بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور - ماده واحده، مصوب کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی
- بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور - الزامات منابع، مصوب کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی
- بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور - الزامات مصارف، مصوب کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی
- لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور - سازمان برنامه و بودجه کشور
- قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور - مجلس شورای اسلامی ایران
- قانون 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 برنامه هفتم توسعه و پیشرفت - سازمان برنامه و بودجه کشور
- قانون مالیات‌های مستقیم - سازمان امور مالیاتی کشور
- گزارش پشتیبان لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، سازمان برنامه و بودجه
- گزارش پشتیبان لایحه بودجه سال ۱۴۰۵، سازمان برنامه و بودجه
- جعفری، محمدمهدی (۱۴۰۴). بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- کاظمی، فرید (۱۴۰۳). بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲، سال سی و دوم، شماره ۱۱، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.