



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

بررسی کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (نسخه اصلاح شده توسط دولت)

فرید کاظمی، مرتضی کیانی، محمدحسین معماریان^۱

مشخصات لایحه

دفتر مطالعات اقتصادی
(گروه بودجه)

مشخصات گزارش



دفتر مطالعات بخش عمومی

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۹۴۷۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۹/۲۸



مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در شرایطی به مجلس شورای اسلامی ارائه گردید که برآورد دقیق تر ارقام منابع عمومی نسبت به بودجه سنوات گذشته؛ کاهش قابل توجه کسری تراز عملیاتی اسمی و حقیقی نسبت به سال‌های گذشته و کاهش تبصره‌های غیر بودجه‌ای در راستای اجرای آیین‌نامه داخلی مجلس از مهم‌ترین نقاط قوت آن به‌شمار می‌رفت. لیکن لایحه مذکور دارای ایرادات مهمی از جمله کسری قابل توجه منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها و عدم ارائه فروض منابع و مصارف؛ تداوم روند معیوب گذشته در رابطه با ناترازی انرژی؛ عدم ارائه فروض لازم برای محاسبه نحوه استخراج ارقام کلان بودجه و مشخص نبودن نسبت مصارف و اولویت‌های بودجه با مصوبه برنامه هفتم توسعه و میزان منابع قابل اختصاص به آنها بود که هم در گزارش کمیسیون تلفیق لایحه بودجه و هم اظهارات نمایندگان مجلس شورای اسلامی به آنها اشاره گردید. بر مبنای همین ایرادات، مجلس شورای اسلامی کلیات بودجه را تصویب نکرده و بر همین اساس، لایحه جهت اصلاح به دولت عودت داده شد. نسخه اصلاحی لایحه بودجه در شرایطی به مجلس تقدیم شده است که اهم تغییرات نسخه اصلاحی شامل پرداختن به موضوع متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، تغییر سازوکار خرید گندم برای مصارف صنف و صنعت و اضافه شدن برخی فروض مصارف بوده است. در ادامه، محورهای مهم لایحه بودجه که در زمره نقایص نسخه اولیه بوده است، تشریح می‌گردد.

۱. شکل و اطلاعات ارائه شده در مرحله اول و لزوم ارائه اطلاعات لازم جهت تحلیل و تصویب لایحه بودجه ۱۴۰۳

شمایل و محتوای ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بر اساس اقدام فعالانه مجلس در جهت اصلاح ساختار بودجه و ارتقا فرایند بررسی بودجه در مجلس تغییر کرده است. بر این اساس در مرحله اول می‌بایست منابع به تفکیک اجزا، ترازهای عملیاتی (در نتیجه مصارف بودجه به تفکیک هزینه‌ای، سرمایه‌ای و مالی) و فروض منابع و مصارف بودجه به مجلس ارائه شود. اگرچه اصلاح یادشده گام مهمی در جهت بهبود فرآیند رسیدگی به سند بودجه است، اما باید ضوابط جدید منجر به کاهش شفافیت بودجه نگردد.

۱. همکاران (مهدی دارابی، سیدمحسن علوی‌منش، مرتضی نیکخواه، علیرضا صدیقی). اظهارنظر کننده (محمدبرزگر خسروی)، ناظران علمی (سید مهدی بنی‌طبا، سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی).

لایحه بودجه تقدیم شده توسط دولت از جهاتی با کاهش شفافیت و پاسخگویی همراه بود. با وجود آنکه ماده (۱۸۲) اصلاحی آیین‌نامه داخلی مجلس تصریح دارد فروض درآمدی و هزینه‌ای بودجه در بخش اول لایحه ارسال شود، در لایحه ارسالی اولیه دولت فروض معدودی از هزینه‌ها ارائه شده بود. این در حالی است که لازم است مجموعه زیادی از اطلاعات مربوط به درآمد و هزینه‌های کشور، برنامه تأدیه بدهی‌های غیراوراقی دولت، اولویت‌های مدنظر در برنامه‌های جدید بودجه در سال آتی، تفکیک میزان هزینه‌های غیرقابل اجتناب و منابع قابل برنامه‌ریزی، برنامه‌های حذف شده از دستگاه‌های اجرایی، سهم حوزه‌های مختلف از منابع عمومی و... نیز ارائه شود.

گفتنی است، اصرار و تأکید مجلس شورای اسلامی بر شفاف شدن فروض بودجه و ابتکارات بودجه‌ای، از این جهت حائز اهمیت است که بودجه ۱۴۰۳ نخستین بودجه‌ای است که با آیین‌نامه جدید مجلس بررسی و تصویب می‌شود و به همین دلیل، چهارچوب این بودجه تعیین‌کننده چهارچوب لوایح بودجه سال‌های آتی خواهد بود. لذا ضرورت پایه‌ریزی مبنای صحیح برای سال‌های آینده ایجاب می‌کند که فروض مصارف و ابتکارات بودجه‌ای مربوط به آن و همچنین حذف یا اضافه شدن برنامه‌ها در بودجه شفاف گردد. به‌صورت حداقلی فروض مصارف باید در رابطه با سؤالاتی مانند میزان منابع اختصاص یافته به تأدیه بدهی‌های غیراوراقی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، بانک‌ها، صندوق توسعه ملی و...، میزان منابع اختصاص یافته به اجرای تکالیف برنامه، فروض در نظر گرفته شده برای برنامه‌های مهم هزینه‌ای دولت مانند خرید تضمینی گندم، یارانه نقدی، یارانه دارو، حمایت‌های بیمه‌ای (پرداخت حق بیمه و تعهدات به سازمان تأمین اجتماعی) و سایر برنامه‌های مهم اضافه شده به مصارف دولت نسبت به سنوات قبل و برنامه‌های مهم حذف شده شفاف‌سازی کند تا امکان تصمیم‌گیری در مورد کلیات بودجه فراهم گردد. همچنین لازم است کلیه ارقام در سقف بودجه منعکس شود و از درج ارقامی مثل اعتبارات تقویت بنیه دفاعی در خارج از سقف بودجه اجتناب شود.

در نسخه اصلاحی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، جدول شماره (۸) به لایحه افزوده شد که ۱۲ فرض مهم هزینه‌ای لایحه بودجه شامل میزان رشد حقوق و مستمری، رشد ردیف‌های درآمد هزینه‌ای، مالیات بر ارزش افزوده بخش سلامت، باز پرداخت بدهی دولت به پیمانکاران و سهم ردیف‌های متفرقه از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در آن درج شده است. ارائه این جدول اگرچه هنوز با نسخه مطلوب فاصله دارد ولی گامی مهم در راستای ارتقای شفافیت مصارف محسوب می‌شود.

همچنین براساس قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) که مبنای برنامه‌ریزی و نیز بودجه‌ریزی کشور است، کشور باید دارای برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی (توسعه) بوده و بودجه‌های سنواتی نیز باید تأمین مالی‌کننده اجرای آن برنامه‌ها باشند. چگونگی این تأمین مالی بدین شکل است که هر ساله دولت باید به تدوین «برنامه سالانه» که برشی یک ساله از برنامه‌های پنج‌ساله است، بپردازد و یکی از کارکردهای اصلی بودجه تأمین مالی آن برنامه سالانه است. از همین رو یکی از تکالیف دولت‌ها آن است که در زمان ارائه بودجه‌های سنواتی به مجلس، برنامه سالانه را نیز تقدیم کنند؛ لذا ارائه آن توسط دولت حداقل در مرحله دوم ضروری به نظر می‌رسد.

۲. سیاست ارزی در بودجه سال ۱۴۰۳

تحلیل وضعیت بازار ارز بیانگر این موضوع است که مدیریت میزان تقاضای ارز، ایجاد انگیزه برای بازگشت ارز و حفاظت از ذخایر ارزی

کشور جزء اولویت‌های اساسی کشور در سال آتی است.

علیرغم اینکه بر اساس بند «ت» ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و ماده ۴۴ قانون بانک مرکزی که به تازگی به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، نظام ارزی کشور شناور مدیریت شده تعیین شده است و تعیین نرخ‌های ثابت دستوری بر خلاف قوانین مذکور است با این حال سیاست پرداخت ارز ترجیحی کماکان در دستور کار بانک مرکزی قرار گرفته است و علی‌رغم تذکر برخی نمایندگان در جلسه بررسی کلیات بودجه، در فروض رسمی اعلام شده در اصلاحیه لایحه بودجه نیز تغییری در این خصوص روی نداده است.

بر اساس اطلاعات دریافتی در شهریورماه سال ۱۴۰۲ کدهای تعرفه‌ای مشمول دریافت ارز ۲۸۵۰۰ تومانی ذیل عناوین کلی زیر قابل دسته بندی است که نسبت به دوره اصلاح سیاست ارز ۴۲۰۰ گستره بزرگتری را دربرگرفته است. شایان ذکر است بر اساس اطلاعات غیررسمی هنوز هم عمده این اقلام ارز ترجیحی دریافت می‌کنند.

۱	دانه‌های روغنی	۸	ذرت	۱۵	دارو و مواد اولیه دارو	۲۲	روغن خام (پالم، آفتابگردان و ...)
۲	برنج	۹	تجهیزات و لزومات پزشکی	۱۶	کنجاله سویا	۲۳	جو
۳	کود	۱۰	صنایع شیمیایی و پلیمری	۱۷	لاستیک و مواد اولیه لاستیک	۲۴	قند و شکر
۴	صنایع غذایی، شیلات، دام، طیور و دامپزشکی	۱۱	گندم	۱۸	بذر	۲۵	گوشت قرمز
۵	سم	۱۲	واکسن‌ها و کیت‌های پزشکی	۱۹	حبوبات	۲۶	صنایع سلولزی، چاپ و نوشتار
۶	گوشت مرغ	۱۳	ماده اولیه غذا، شیر خشک، مکمل و ...	۲۰	صنایع منسوجات و پوشاک و کفش	۲۷	محصولات باغی و زراعی
۷	تخم مرغ	۱۴	کاغذ	۲۱	صنایع ماشین آلات و تجهیزات تولید و کشاورزی	۲۸	صنایع معدنی، ریلی، دریایی و هوایی و تجهیزات مرتبط

حتی با فرض اختصاص ارز ترجیحی، برای جلوگیری از شوک درمانی‌های آتی، لازم است نرخ ارز ترجیحی بر روی عدد ثابتی تثبیت نشود و به صورت تدریجی افزایش یابد تا از افزایش شکاف ارز ترجیحی با نرخ بازار مبادله جلوگیری شود، یکی از تبعات عدم افزایش نرخ ارز ترجیحی، کاهش قیمت نسبی کالاهای مشمول و افزایش تقاضا برای واردات این کالاهاست. وضعیت واردات اقلام عمده کالاهای اساسی در ۸ ماهه نیز تاییدکننده رشد میزان واردات در ۵ قلم عمده وارداتی است. فارغ از ارقام در نظر گرفته شده برای واردات گندم و برنج، بر اساس آمار گمرک در ۵ قلم کالای اساسی وارداتی شاهد رشد ۲.۳ میلیون تنی مقدار واردات (قریب به ۲۵ درصد رشد) و رشد یک میلیارد دلاری ارزش واردات بوده ایم که در صورت تداوم می تواند به افزایش بیشتر نیز منجر شود. کاهش معنادار واردات برنج به علت افزایش شدید واردات آن در سال ۱۴۰۱ است (که منجر به بروز مشکلات اساسی برای کشاورزان داخلی گردید) و کاهش واردات گندم نیز به دلیل افزایش بارندگی و افزایش قیمت خرید تضمینی و به تبع آن افزایش مقدار خرید تضمینی در سال زراعی ۱۴۰۱-۱۴۰۲ بوده است.

ارزش واردات ۸ ماهه (میلیون دلار)			وزن واردات ۸ ماهه (هزار تن)			
۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	عنوان
۵۹۶	۳۵۲	۷۰۷	۱,۶۷۴	۹۱۲	۲,۴۲۴	جو
۲,۴۵۴	۲,۰۹۰	۲,۰۸۲	۶,۲۵۰	۵,۲۳۰	۶,۰۷۲	ذرت دامی
۱,۴۱۱	۱,۳۰۰	۱,۱۴۳	۱,۹۵۶	۱,۶۷۷	۱,۷۳۵	دانه سویا
۳۴۵	۴۰۳	۹۹۰	۵۴۰	۶۷۰	۱,۷۹۴	کنجاله سویا
۱,۸۱۴	۱,۴۸۰	۱,۷۷۸	۱,۱۷۶	۸۴۳	۱,۳۱۹	روغن خام
۶,۶۲۰	۵,۶۲۵	۶,۷۰۱	۱۱,۵۹۵	۹,۳۳۱	۱۳,۳۴۴	جمع ۵ قلم
۷۳۰	۱,۳۴۹	۱,۴۵۲	۱,۷۲۷	۳,۰۹۷	۴,۳۰۰	گندم
۸۱۸	۱,۵۸۳	۴۰۵	۶۹۵	۱,۲۷۹	۴۷۵	برنج
۸,۱۶۸	۸,۵۵۷	۸,۵۵۸	۱۴,۰۱۷	۱۳,۷۰۷	۱۸,۱۱۸	جمع

در این شرایط بانک مرکزی در ۸ ماهه ابتدایی سال بیش از ۴.۵ میلیارد دلار بیشتر از سهم دولت از منابع نفتی ارز ترجیحی تامین کرده است.

از سوی دیگر از منظر ذخایر ارزی مجموع برآیند عملکرد بانک مرکزی به نحوی بوده است که بر اساس آمار منتشر شده توسط این بانک، خالص ذخایر خارجی این بانک به میزان ۱۹۰ هزار میلیارد تومان نسبت به اسفند سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است که لازم است این سیاست نیز مورد تجدید نظر قرار گیرد.

لازم به ذکر است اتخاذ همزمان سیاست ارز ترجیحی در ابتدای زنجیره و اختصاص کالابرگ الکترونیک در انتهای زنجیره در شرایطی که کشور با محدودیت منابع مواجه است محل تامل جدی است. همچنین هزینه کرد این منابع قابل توجه در قالب یارانه ارزی نه تنها در چارچوب یک برنامه سیاست صنعتی برای افزایش تولید و بهره‌وری نیست، بلکه منجر به تضعیف تولید اقلام مشمول و دور شدن از هدف خودکفایی در تولید محصولات اساسی کشاورزی است که در سیاستهای کلی برنامه هفتم مورد تاکید قرار گرفته است. در همین رابطه، جزء (۳) بند «ت» ماده ۳۳ و همچنین جزء (۴) بند الحاقی ۲ ماده ۳۴ مصوبه برنامه هفتم به شکل صریح به موضوع افزایش بهره‌وری و ارتقای تولید کالاهای اساسی با هدف کاهش وابستگی به واردات پرداخته که با سیاست فعلی در تعارض است.

در صورت اصرار بر تداوم سیاست اختصاص ارز ترجیحی بر خلاف قوانین بالادستی، حداقل ضروری است کاهش اقلام و میزان ارز ترجیحی اختصاص یافته به آنها در سقف ۸ تا ۱۰ میلیارد یورو در چارچوب یک برنامه سیاست صنعتی در حوزه کشاورزی و افزایش تدریجی نرخ ترجیحی در جهت پیشگیری از شوک درمانی‌های آتی در دستور کار قرار گیرد.

۳. متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان در بودجه سال ۱۴۰۳

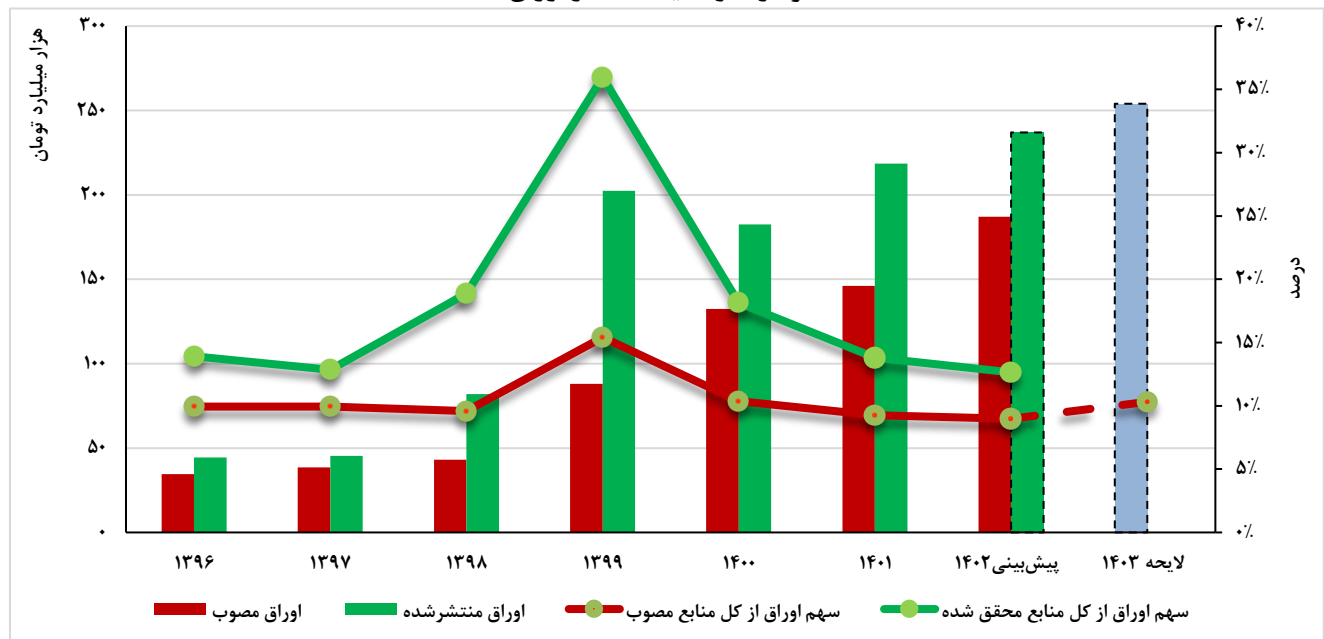
براساس حکم مصوب مجلس در برنامه هفتم و در راستای کمک به معیشت بازنشستگان می‌بایست حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری در طی ۳ سال برابر با ۹۰ درصد حقوق و مزایای مشمول کسور شاغل همپراز شود. به علت اختلاف افزایش‌های حقوق سالانه خارج از ضریب ریالی برای شاغلین نیاز به متناسب‌سازی به وجود آمده و با توجه به رشد کمتر از تورم حقوق بازنشستگان (به دلیل محدودیت منابع) معیشت بازنشستگان دچار مشکل شده است. (البته راهکار اصولی سیاست حمایت از معیشت بازنشستگان می‌بایست در قالب نظام

چند لایه دنبال شود اما در نبود این نظام مطالبات معیشتی بازنشستگان تشدید شده است). با این حال بار مالی این موضوع محدود به برنامه هفتم نیست و به صورت مداوم نیاز به منابع دارد. پس جنس منابع نیز باید از جنس منابع تکرار شونده (پایدار) باشد. از منظر منابع و مصارف براساس برآوردها، متناسب سازی در سال اول برای رفع ۴۰ درصدی شکاف در صندوق کشوری و لشگری به حدود ۷۰ هزار میلیارد تومان منابع نیاز دارد. برآورد میزان درآمد یک واحد درصد مالیات ارزش افزوده در سال ۱۴۰۳ حدود ۶۵ همت است و با در نظر گرفتن حدود ۷ همت منابع اختصاص یافته در خود لایحه بودجه به این امر اعتبار لازم برای متناسب سازی ۴۰ درصد به صورت پایدار تأمین می گردد. در گام بعدی با افزایش یک واحد درصدی دیگر در سال آتی و با توجه به اینکه رشد درآمد مالیات بر ارزش افزوده به صورت متداول بیش از رشد سالانه حقوق است منابع لازم برای متناسب سازی از این طریق قابل تأمین است. با توجه به تأکیدات نمایندگان مجلس در جلسه بررسی کلیات لایحه بودجه بر لزوم لحاظ متناسب سازی حقوق بازنشستگان با شاغلین همپاراز و تأمین منابع پایدار برای آن، در لایحه اصلاحی افزایش یک واحد درصد مالیات ارزش افزوده به این موضوع اختصاص یافته است. در نسخه اولیه لایحه منابع حاصل از این افزایش یک درصدی مالیات بر ارزش افزوده جهت تکمیل و بهره برداری از طرح های عمرانی اختصاص یافته بود که در نسخه اصلاحی این منابع برای متناسب سازی حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری و خانواده معظم شهدا در نظر گرفته شده است. به طور کلی در نظر گرفتن یک درصد افزایش مالیات بر ارزش افزوده برای موضوع متناسب سازی حقوق بازنشستگان به دلیل ماهیت پایدار آن که منجر به افزایش کسری بودجه دولت در سالهای آتی نمی شود، نکته مثبت نسخه اصلاحی لایحه بودجه دولت است.

۴. استفاده از ظرفیت انتشار اوراق برای رفع ناترازی ها و افزایش سرمایه گذاری های دولت

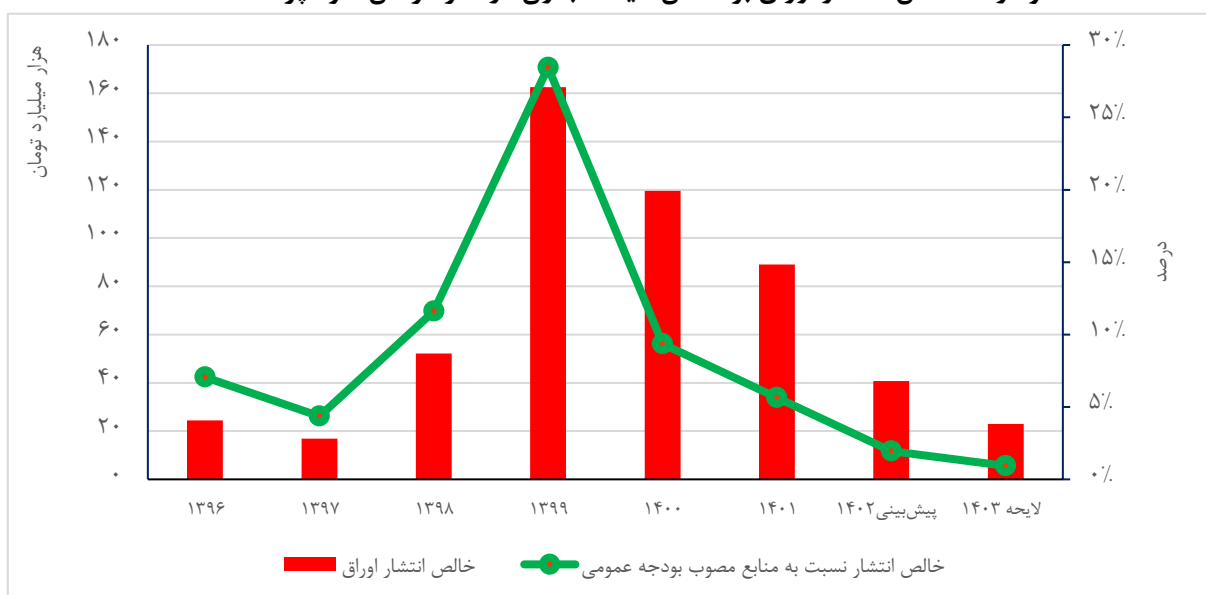
در نمودار (۲) خالص انتشار اوراق مالی (محور سمت چپ) و خالص انتشار نسبت به منابع مصوب (محور سمت راست) قابل مشاهده است. خالص انتشار اوراق در لایحه ۱۴۰۳ معادل کمتر از یک درصد از منابع بودجه عمومی است. در واقع دولت بنا ندارد از محل اوراق، قرض جدید قابل توجهی ایجاد نماید. تلاش در جهت کاهش استقراض و ایجاد بدهی در سال های آینده به صورت کلی مطلوب است اما در شرایطی که به علت کسری بودجه دولت ها ناگزیر از استقراض هستند، بهترین شیوه استقراض نوعی از استقراض است که اولاً تعهدآور باشد و دولت ها خود را به بازپرداخت آن ملزم بدانند. ثانیاً شفاف و روشن باشد.

نمودار ۱. وضعیت انتشار اوراق



در شرایطی که سرمایه‌گذاری‌های پربازده در بخش عمومی وجود داشته‌باشد و به‌دلایل مختلف از جمله ریسک‌ها یا عدم اعتماد به تعهدات دولت، بخش خصوصی تمایل کمی به سرمایه‌گذاری داشته‌باشد، استفاده از ظرفیت انتشار اوراق برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های انتفاعی پربازده اقدام مناسبی است. وضعیت انتشار اوراق و بازپرداخت اصل آن در لایحه (نمودار ۳) به‌نحوی است که خالص اوراق اضافه شده به بازار در سال آتی بسیار کم است و از این‌رو ظرفیت خوبی برای افزایش انتشار اوراق برای سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی وجود دارد.

نمودار ۲. خالص انتشار اوراق بر اساس لایحه (بدون در نظر گرفتن سود پرداخت‌شده)



مهم‌ترین موارد استفاده ظرفیت اوراق بدهی به شرح زیرند:

الف) استفاده از ظرفیت انتشار اوراق برای رفع ناترازی بانکی و تأمین مالی زیرساخت‌ها (براساس مصوبه مجلس درخصوص برنامه هفتم توسعه)

ناترازی بانک‌ها به‌عنوان یکی پیشران‌های ایجاد و تداوم بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان و گرفتار کردن اقتصاد ایران در دام رشد پایین اقتصادی مطرح می‌شود. بروز اصلی این ناترازی نیز در دو شاخص نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها (معیار اندازه‌گیری اعسار ترازنامه‌ای) و وضعیت اضافه برداشت بانک‌ها از بانک مرکزی (معیار اندازه‌گیری اعسار نقدینگی) خواهد بود.

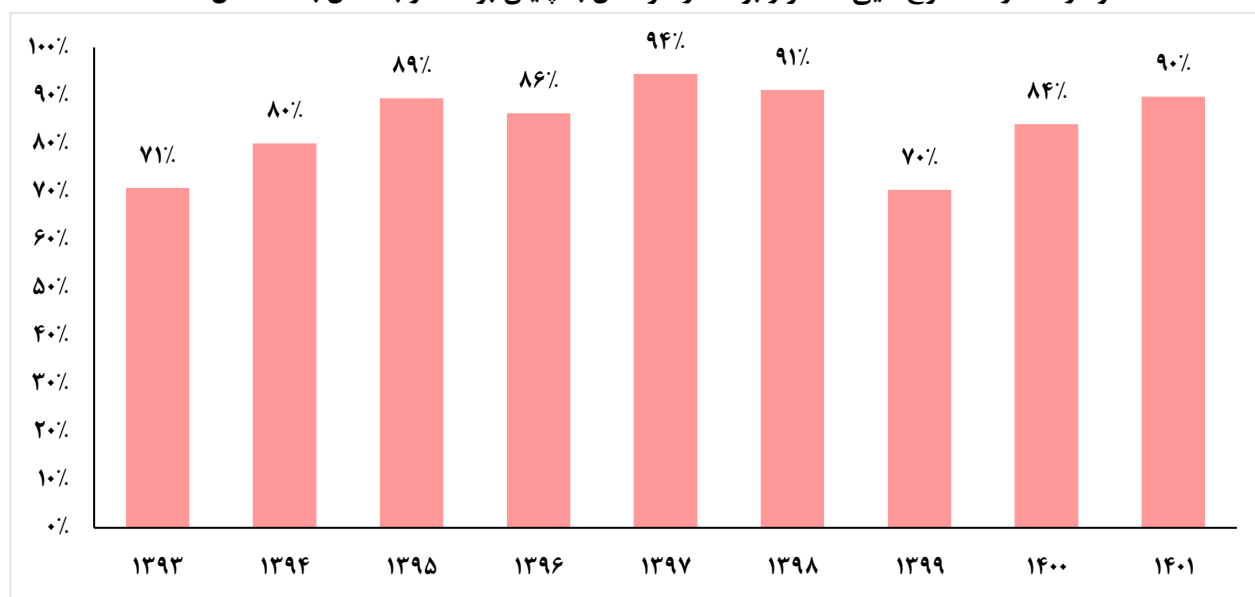
حکم موضوع‌بند (ت) ماده (۱۰) مصوبه برنامه هفتم بخش دولتی را مکلف به اوراق‌بهادارسازی بدهی‌های حسابرسی شده خود به بانک‌ها تا سقف ۲۵۰ هزار میلیارد تومان نمود و پرداخت سود اوراق مزبور به‌صورت نقدی را به دولت تکلیف کرد. در کنار این موضوع در جزء (۳) بند (الف) ماده (۸) مصوبه برنامه هفتم دولت را مکلف به تأمین منابع لازم برای بهبود کفایت سرمایه بانک‌های دولتی نمود.

نکته مهم درخصوص این محور آن است که **لایحه اصلاحی دولت درباره این محور مهم اصلاحی در برنامه هفتم تصمیم اتخاذ نکرده‌است**. در راستای جزء ۳ بند الف ماده ۸ مصوبه مجلس در خصوص برنامه هفتم توسعه در فرایند بررسی لایحه در مجلس می‌توان با افزایش خالص انتشار اوراق مالی اسلامی اقدام به افزایش سرمایه و اجرای تکلیف برنامه هفتم کرد و از سوی دیگر در جهت اجرای سایر تکالیف برنامه با اهرم کردن این اقدام بانک‌های مذکور را موظف به پرداخت حداقل ۵ برابر مبلغ افزایش سرمایه به پیمانکاران بخش خصوص پروژه‌های عمرانی انتفاعی و اشخاص خصوصی شریک دولت در چارچوب مشارکت عمومی خصوصی و طرح‌های بهینه سازی مصرف سوخت کرد.

ب) سرمایه‌گذاری در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای انتفاعی و پیشران

حجم بالای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام موجب افزایش طول عمر طرح‌ها و مستهلک شدن سرمایه‌گذاری‌ها شده است. در سال‌های گذشته بخش زیادی از طرح‌هایی که می‌بایست در آن سال به اتمام می‌رسیده‌اند به سال بعد منتقل شده است.

نمودار ۳. درصد طرح‌هایی که قرار بوده در هر سال به پایان برسند و به سال بعد منتقل شده‌اند



باتوجه به ضرورت رشد اقتصادی می‌بایست سرمایه‌گذاری‌های طرح‌های عمرانی با اولویت میزان اثرگذاری بر رشد صورت پذیرد و ازسوی دیگر برای این طرح‌ها جریان درآمدی ایجاد شود تا امکان جذب سرمایه‌گذاری فراهم شود. بازپرداخت حداقل ۲۰ هزار میلیارد تومان از بدهی دولت به پیمانکاران طرح‌های عمرانی، افزایش اعتبارات طرح‌های عمرانی نزدیک به اتمام و همچنین کاهش اعتبارات متفرقه و انتقال آنها به پیوست شماره یک بودجه از نکات مثبتی است که در لایحه اصلاحی دولت در زمینه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دیده می‌شود.

علاوه بر اقدامات انجام شده در صورت انتخاب صحیح طرح‌ها و ایجاد جریان درآمدی برای آنها می‌توان منابع تجهیز شده به‌وسیله افزایش انتشار اوراق را به این مصارف اختصاص داد.

در لایحه اصلاحی ارائه شده توسط دولت همچنان به این ظرفیت کم توجهی شده و می‌توان از این ظرفیت برای انجام برخی تکالیف سرمایه‌گذاری برنامه هفتم خصوصاً طرح‌های مولدی که بازده سرمایه‌گذاری پایین‌تری دارند استفاده نمود.

۵. سرمایه‌گذاری در پیشران‌های تولید

بر اساس جزء ۱ بند ح ماده ۴۸ مصوبات برنامه هفتم توسعه می‌بایست ۷۰ درصد منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای به خودشان برگردانده شود که این موضوع اجرایی نمی‌شود. با توجه به محدودیت‌های منابع عمومی پیشنهاد می‌شود:

در راستای جزء ۱ بند ح ماده ۴۸ مصوبه برنامه هفتم، حداقل ۵۰ درصد از در محل درآمد حاصل از واگذاری‌های جدید (نه اقساط دوره‌های قبل) شرکت‌های زیرمجموعه سازمان‌های توسعه‌ای جهت اهداف این بند (مشارکت با بخش غیردولتی به‌منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته، توسعه زیرساخت‌ها، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری) در اختیار سازمان‌های توسعه‌ای قرار گیرد. بر این اساس لازم است این موضوع در لایحه بودجه دیده شود.

۶. ناترازی انرژی و بهینه‌سازی مصرف سوخت

ناترازی انرژی در کشور علاوه بر اتلاف شدید منابع ملی به یکی از محدودکننده‌های اصلی رشد و موتور ایجاد ناترازی ارزی تبدیل شده است.

شکل ۱. ناتراز انرژی در کشور



در حالی که در حال حاضر کشور با چالش جدی ناترازی رو به گسترش گاز طبیعی، برق و همچنین فراورده‌های نفتی مواجه است، اما بررسی بندهای مرتبط با حوزه انرژی لایحه پیش‌رو رویکرد قابل توجهی جهت جلوگیری از ناترازی انرژی یا کاهش پیامدهای آن اتخاذ نکرده است. از این رو به نظر می‌رسد احکام بخش انرژی با شرایط ویژه‌ای که در حال حاضر کشور با آن روبه‌روست منطبق نمی‌باشد. از سوی دیگر باید قانون بودجه سنواتی به‌نحوی تهیه گردد که به‌عنوان برشی یک‌ساله از برنامه هفتم توسعه در کشور باشد. با توجه به مشکل جدی ناترازی انرژی در کشور، در مصوبه برنامه هفتم پیشرفت، تمرکز قابل توجهی بر حوزه بهینه‌سازی انرژی شده، اما علی‌رغم این تأکید (چه در مصوبه برنامه هفتم پیشرفت و چه در احکام قانون بودجه ۱۴۰۲)، در لایحه بودجه ۱۴۰۳ جهت‌گیری مشخصی در این حوزه مشاهده نمی‌شود و این نقیصه در نسخه اصلاحی نیز کماکان وجود دارد. به‌عنوان مثال در مصوبه برنامه هفتم توسعه، به‌منظور تضمین بازپرداخت طرح‌های بهینه‌سازی انرژی توسط مردم، بخش خصوصی و بخش دولتی، بخشی از منابع حساب بهینه‌سازی از جمله یک درصد از سهم صادرات نفت و گاز و همچنین بخشی از سود شرکت‌های تابعه انرژی باید هر ساله در بودجه سنواتی تخصیص یابد، که این امر حداقل در فروض ارائه شده از مصارف مغفول مانده است. موارد دیگری مانند توسعه ذخیره‌سازی گاز طبیعی، ایجاد سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی، رصد لحظه‌ای تولید و مصرف انرژی، افزایش سهم معاملات برق در بورس انرژی و صادرات برق توسط بخش خصوصی نیز قابل اشاره است. در سایر مواردی که در لایحه بودجه به آن پرداخته شده نیز احکام کلی و دارای ابهام در منابع و مصارف است، چرا که مدل جدید لایحه، مبتنی بر رسیدگی دو مرحله‌ای، این ابهام را ایجاد می‌کند که بخشی از موارد مغفول مانده در منابع و مصارف در مرحله دوم لایحه ارائه شود، اما تضمینی برای این امر وجود ندارد.

در این زمینه مجموعه اقدامات زیر در این بخش قابل پیشبرد است

۱. مردمی‌سازی بهینه‌سازی با ایجاد بازار بهینه‌سازی انرژی مبتنی بر گواهی صرفه‌جویی انرژی با تضمین بازگشت سرمایه‌گذاری از طریق حساب بهینه‌سازی
۲. اصلاح نظام یارانه بنزین
۳. اصلاح نظام مالی و سرمایه‌گذاری در بخش‌های اتلاف انرژی در بخش دولتی؛ سرمایه‌گذاری در جمع‌آوری فلز، موجود در قانون بودجه ۱۴۰۲ و بند «ث» ماده (۴۶) مصوبه برنامه هفتم، اصلاح رابطه مالی نیروگاه‌ها (موجود در قانون بودجه سال ۱۴۰۲) و سرمایه‌گذاری در سیکل ترکیبی کردن نیروگاه‌های گازی (مشروط کردن پرداخت دیون توانیر به انعقاد قراردادهای جدید سیکل ترکیبی)

۷. کسری هدفمند یارانه‌ها

منابع و مصارف هدفمندی در سال ۱۴۰۲ بدون تغییر به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. با این حال در اجرا از یک سوء منابع پیش‌بینی شده محقق نشد و از سوی دیگر برای ردیف‌هایی مانند خرید تضمینی گندم با کم‌برآوردی مواجه بود. با توجه به محدودیت منابع، پرداخت مطالبات گندم‌کاران به انحای مختلف تأمین اعتبار شده که اهم این موارد به شرح ذیل بوده است:

۱. خط اعتباری بانک مرکزی به بانک‌های عامل

۲. تنخواه بانک مرکزی

۳. تسهیلات بانکی

۴. منابع داخلی شرکت مباشر

۵. اخذ مبالغی به صورت امانی از شرکت ملی نفت

بر اساس آمار عملکرد ۸ ماهه و با توجه به افزایش مصرف داخلی نسبت به عملکرد ۸ ماهه میزان تحقق نسبت به مصوب ۸ ماهه ۷۸ درصد و برابر با ۳۴۵ همت بوده است که در صورت تداوم همین روند منابع محقق شده به حدود ۵۱۷ همت برای کل سال می‌رسد. در سال ۱۴۰۳ با توجه به افزایش مصرف داخلی تحقق همین مقدار از منابع هدفمندی نیز دور از انتظار است. شایان ذکر است که در گزارش هشت‌ماهه خزانه‌داری کل کشور هدفمندی همچنان ۴۰ هزار میلیارد تومان تنخواه به بودجه عمومی بدهکار است. در مرحله اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بدون ذکر هیچ جزئیاتی ۷۵۸ همت به عنوان منابع این بخش در نظر گرفته شده است. با توجه به روند قبلی در صورت عدم تغییر قابل توجه فروض این تبصره حتی با اضافه شدن بخشی از منابع ال پی جی و اتان پیش‌بینی می‌شود که حدود ۶۰۰ همت از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها محقق شود. در سمت مصارف نیز هزینه‌های فزاینده و افزوده شدن ۱۲۰ هزار تومان به مبلغ یارانه نقدی برای استفاده کنندگان از کالابریگ و خرید تضمینی گندم و... تعادل منابع و مصارف هدفمندی را مختل کرده و این بخش نیازمند اصلاح اساسی است. این عدم تعادل، مغایر با جزء (۲) بند (۳) سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری به نظر می‌رسد. اخذ مجوز جابه‌جایی از تمام ردیف‌ها برای پوشش کسری هدفمندی که در لایحه دولت درج شده است نیز نظم بودجه‌ریزی را به صورت کلی از بین می‌برد و با روح اصل (۵۲) قانون اساسی مبنی بر تصویب بودجه توسط مجلس و تغییر در ارقام به نحوی که شاکله قانون بودجه تغییری نکند، مغایر به نظر می‌رسد.

در لایحه اصلاحی بودجه ۱۴۰۳ نیز موارد فوق‌الذکر اصلاح نشده و همچنان منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها ناتراز است.

جمع‌بندی

در لایحه اصلاحی بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت به نسخه اولیه گام‌های مثبتی برداشته شده است. دولت در نسخه اصلاحی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ جدولی از فروض مصارف به لایحه افزوده است که ۱۲ فرض مهم هزینه‌ای لایحه بودجه در آن درج شده است. ارائه این جدول اگرچه هنوز با نسخه مطلوب فاصله دارد ولی گامی مهم در راستای ارتقای شفافیت مصارف محسوب می‌شود. علاوه بر این بازپرداخت حداقل ۲۰ هزار میلیارد تومان از بدهی دولت به پیمانکاران که از محورهای مهم مورد مطالبه مجلس در برنامه هفتم بود در لایحه اصلاحی منظور شده است. با توجه به تأکیدات نمایندگان مجلس در جلسه بررسی کلیات لایحه بودجه بر لزوم لحاظ متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان با شاغلین هم‌تراز و تأمین منابع پایدار برای آن، در لایحه اصلاحی منابع حاصل از افزایش یک واحد درصد مالیات ارزش افزوده به این موضوع اختصاص یافته است. در نظر گرفتن یک درصد افزایش مالیات بر ارزش افزوده برای موضوع متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان به دلیل ماهیت پایدار آنکه منجر به افزایش سقف استقراض دولت نمی‌شود، نکته مثبت نسخه اصلاحی لایحه بودجه اصلاحی دولت است.

در زمینه وظایف اساسی دولت، از یک طرف چالش کنترل کسری بودجه و تورم، دولت را در مضیقه قرار می‌دهد و از طرف دیگر با توجه به شرایط اقتصاد کلان و نیازهای قابل توجه از حیث سرمایه‌گذاری و ارائه کالاها و خدمات عمومی در عرصه‌هایی مانند آموزش و پرورش و بهداشت و درمان، دولت وظایف مهمی را برعهده دارد که رسیدگی به آنها نیازمند صرف حجم قابل توجهی از منابع است. در این شرایط تنها مسیر مناسب برای تحقق توأمان هر دو دغدغه، تلاش برای افزایش منابع مناسب و بهبود وضعیت کالاها و خدمات

عمومی است.

به نظر می‌رسد با توجه تورم‌های بالای چند سال اخیر و نتایج اقتصاد کلان مرتبط با آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ دغدغه‌های مرتبط با کنترل کسری بودجه پررنگ‌تر از دغدغه‌های مرتبط با پوشش وظایف دولت نظیر ارائه کالاها و خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری بوده است. یکی از نقاط قوت لایحه بودجه ۱۴۰۳ تلاش در جهت کنترل کسری بودجه و همچنین رویکرد دولت در برآورد دقیق‌تر منابع و جلوگیری از بیش‌برآوردی منابع است. در عین حال نقطه ضعف آن، عدم در نظر گرفتن تدابیر لازم برای بسط منابع است. یکی از مهم‌ترین مواردی از منابع و مصارف که از شفافیت لازم برخوردار نیست و ابتکارات درآمدی و هزینه‌ای دولت در رابطه با آن نامشخص است، منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها است. در لایحه صرفاً سرجمع منابع و مصارف هدفمندی اعلام شده و جزئیات آن حداقل در مرحله اول ارائه بودجه مشخص نشده است که در جزئیات می‌تواند موجب بروز مشکل شود. با توجه به احتمال عدم تحقق جدی منابع هدفمندی و کم‌برآوردی مصارف، ارائه فروض و جزئیات این بخش بیش از پیش ضرورت می‌یابد. از دیگر نقاط ضعف مهم لایحه بودجه که در نسخه اصلاحی نیز برطرف نشده، می‌توان به تداوم روند معیوب گذشته در رابطه با یارانه‌های انرژی علی‌رغم تشدید ناترازی انرژی و تصویب احکام مهم اصلاحی در مصوبه برنامه هفتم توسعه اشاره کرد؛ همچنین تثبیت نرخ ارز کالاهای اساسی که زمینه‌ساز سیاست‌های شوک درمانی در سال‌های آینده است از دیگر نقاط ضعف مهم لایحه بودجه در نسخه اولیه و اصلاحی است.

ارتباط لایحه بودجه با مصوبه برنامه هفتم اگرچه در نسخه اصلاحی ارائه شده تقویت شده است (در حوزه‌هایی مانند متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، تأدیه بدهی‌های پیمانکاران طرح‌های عمرانی، در اولویت قرار گرفتن تکمیل و نهایی‌سازی طرح‌های عمرانی نیمه تمام به عنوان تکلیف سیاست‌های کلی و...)، لیکن در رابطه با حوزه‌هایی مثل ناترازی بانک‌ها، سرمایه‌گذاری در پیمانکاران و موضوع بهینه‌سازی مصرف انرژی همچنان این ارتباط شفاف نبوده که لازم هست در مجلس تقویت گردد. با این حال با توجه به مشکلات احتمالی اجرای بودجه در سال آتی در مورد منابع و مصارف هدفمندی تصمیم‌گیری در مورد کلیات لایحه بودجه منوط به تعیین تکلیف و تفاهم در رابطه با منابع و مصارف این بخش است تا از مشکلات در اجرای بودجه جلوگیری شود.