

مدیریت تورم در بودجه‌های سنواتی

این گزارش به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران و توسط تیم پژوهشی اندیشکده کسب‌وکار شریف تدوین شده است.

گزارش

حوزه تخصصی: مالیه عمومی

بهمن ماه ۱۳۹۹



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه گزارش
۴.....	۱. مقدمه.....
۵.....	۲. تصویر کلان بودجه‌های سنواتی با تمرکز بر لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.....
۶.....	۲/۱ درآمدهای عملیاتی دولت: عقب ماندگی تاریخی دخل از خرج.....
۱۰.....	۲/۲. هزینه‌های جاری دولت: رشد توقف‌ناپذیر.....
۱۰.....	۲/۲/۱. هزینه حقوق و دستمزد کارکنان دولت.....
۱۳.....	۲/۲/۲. هزینه سیاست‌های حمایتی.....
۱۸.....	۲/۲/۳. کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی.....
۱۸.....	۲/۲/۴. بودجه عمرانی.....
۲۰.....	۳. تحلیل و آسیب شناسی نقش نفت در بودجه دولت.....
۲۳.....	۴. بازار بدهی و توان استقراض دولت.....
۲۴.....	۴/۱. آخرین وضعیت بدهی‌های دولت و کسری بودجه.....
۲۷.....	۴/۲. وضعیت بازار اوراق بدهی دولتی.....
۲۸.....	۴/۲/۱. عمق بازار.....
۳۰.....	۴/۲/۲. تنوع اوراق بدهی.....
۳۱.....	۴/۲/۳. فرآیند انتشار اوراق.....
۳۲.....	۴/۲/۴. برنامه‌ی انتشار اوراق.....
۳۳.....	۴/۲/۵. ظرفیت بازار.....
۳۴.....	۴/۳. عملکرد انتشار اوراق.....
۳۵.....	۵. واگذاری اموال و شرکتهای دولتی.....
۳۸.....	۶. تحلیل و آسیب‌شناسی فرایند بودجه‌ریزی در کشور.....

فهرست مطالب

۶/۱	عملیات فرابودجه‌ای	۳۸
۶/۱/۱	عملیات فرابودجه‌ای از مسیر شرکتهای دولتی	۴۰
۶/۱/۲	عملیات فرابودجه‌ای از مسیر نهادهای عمومی غیردولتی (شهرداری‌ها و تأمین اجتماعی)	۴۰
۶/۱/۳	عملیات فرابودجه‌ای از مسیر درآمدهای نفتی	۴۱
۶/۲	مبادله موافقت‌نامه سه جانبه	۴۲
۶/۳	تخصیص مبتنی بر نظارت	۴۲
۷	بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۰	۴۳
۷/۱	تبیین شرایط موجود	۴۴
۷/۲	اصلاحات مورد نیاز در لایحه بودجه ۱۴۰۰	۴۶
۷/۳	الزامات چارچوب اقتصاد کلان بودجه	۴۷
۷/۴	اقدامات عاجل ناظر به منابع درآمدی بودجه ۱۴۰۰	۴۸
۷/۴/۱	وضعیت درآمدهای دولت و کسری بودجه	۵۰
۷/۴/۲	ضرورت اصلاح سمت درآمدهای لایحه بودجه ۱۴۰۰	۵۰
۷/۵	ضرورت اصلاح سمت هزینه‌های لایحه بودجه ۱۴۰۰	۵۱
۸	پیشنهادات و راهکارها	۵۳
۸/۱	راهکارهای پیشنهادی برای سمت درآمدهای بودجه ۱۴۰۰	۵۳
۸/۱/۱	اخذ مالیات بر روی مصرف نهایی و کاهش نرخ مالیات عملکرد	۵۳
۸/۱/۲	حذف معافیت‌های ارزش افزوده مناطق آزاد و تبدیل معافیت کالاها و خدمات معاف به نرخ ترجیحی	۵۵
۸/۱/۳	سایر اصلاحات درآمدی	۵۶
۸/۲	راهکارهای پیشنهادی برای سمت هزینه‌های بودجه ۱۴۰۰	۵۷

فهرست مطالب

۸/۲/۱. محدود کردن میزان رشد هزینه‌های جاری دولت به ۱۰ تا ۱۵ درصد شامل	
پرداخت انواع حقوق و دستمزد.....	۵۷
۸/۲/۲. ایجاد چتر حمایتی یکپارچه و تجمیع یارانه‌ها.....	۵۹
۸/۲/۳. سایر اصلاحات هزینه‌ای دارای اولویت در بودجه ۱۴۰۰.....	۶۴
۸/۲/۴. آثار و پیامدهای طرح‌های پیشنهادی برای سمت هزینه‌های بودجه ۱۴۰۰.....	۶۴
۸/۲/۵. ریسک‌های احتمالی.....	۶۶
۸/۳. ضرورت اصلاح درآمدهای نفتی در لایحه بودجه ۱۴۰۰.....	۶۶
۸/۳/۱. تبصره‌های پیشنهادی.....	۶۹
۸/۴. اصلاحات پیشنهادی برای اوراق بدهی در بودجه ۱۴۰۰.....	۷۰
۸/۵. پیشنهادات اصلاحی برای رویه‌های بودجه‌ریزی در ایران.....	۷۲
۸/۶. سایر اصلاحات ضروری.....	۷۲
۹. جمع‌بندی.....	۷۴
مراجع.....	۷۶

خلاصه گزارش^۱

رهایی از شر تورمهای دو رقمی و دیرینه در اقتصاد کشور به جز با تفکیک ارزشهای نفتی از بودجه دولت امکان ندارد؛ چه دولت درآمد نفتی کافی داشته باشد و چه نداشته باشد. درآمدهای نفتی باید صرف منافع بین نسلی (توسعه زیرساختها و انتقال تکنولوژیهای پیشرفته) شود. تفکیک ارزشهای نفتی از بودجه دولت هم امکانپذیر نیست مگر با کاهش مستمر کسری تراز عملیاتی و رساندن آن به زیر ۱۵ درصد. حدی که بتوان نوسانات در تراز عملیاتی بودجه (کسری و مازاد) را با استفاده از اوراق بدهی دولت هموار نمود. این گزارش سیاستی با هدف ارائه راهکارهایی جهت خشکاندن ریشه‌های اصلی تورمهای مزمن و دورقمی در اقتصاد کشور تهیه شده و پیشنهادهایی برای کاهش نمودن روند کسری تراز عملیاتی بودجه دولت ارائه می‌دهد. به منظور ملموس‌تر بودن بحثها از یک سو و با توجه به زمان تهیه گزارش که با فصل تصویب بودجه سال ۱۴۰۰ همزمان شده است، بر لایحه بودجه ۱۴۰۰ نیز تمرکز ویژه‌ای شده است. با این وجود، خیلی از تحلیل‌ها و پیشنهادات منبعث از آنها برای بودجه سالانه دولت به صورت کلی قابل استفاده است.

لایحه بودجه ۱۴۰۰ در حالی تدوین شده است که اقتصاد ایران حدود سه سال شرایط سخت رکودی و تورمی ناشی از بروز تحریمها، بیماری کرونا و نیز مجموعه‌ای از سیاستهای ناکارا و غلط اقتصادی را پشت سر می‌گذارد. اقتصاد ایران در حالی وارد سال ۱۴۰۰ می‌شود که علاوه بر معضل (۱) کسری بودجه و تورم ناشی از آن، با مساله (۲) منفی بودن رشد خالص سرمایه‌گذاری و رشد تولید و (۳) وخامت معیشت دهکهای پایین روبروست. بنابراین لازم است تا بودجه ۱۴۰۰ به نحوی تنظیم شود که این سه موضوع را مدنظر قرار داده و به دنبال تخفیف ابعاد مختلف این معضلات باشد. اهم مسائلی که باید در تصویب لایحه بودجه در نظر گرفته شود عبارتند از^۲:

- کنترل و کاهش کسری بودجه و کمک به اجرای سیاست انقباضی پولی
- زمینه‌سازی رشد اقتصادی از طریق افزایش انگیزه سرمایه‌گذاری
- ایجاد چتر حمایتی برای تامین حداقل معیشت خانواده‌های آسیب‌پذیر

^۱ تیم پژوهشی تحقیق حاضر متشکل از سیدعلی مدنی زاده، سینا ضیایی، سعید عباسیان، محمدرشاد اصفهانی و محمدرضا حسن‌پور با راهبری سیدعلی مدنی‌زاده بوده و نگارش گزارش توسط سیدعلی مدنی‌زاده، علی مروی، سینا ضیایی، سعید عباسیان، محمدرشاد اصفهانی و محمدرضا حسن‌پور انجام شده است. در این گزارش به صورت مستقیم و غیرمستقیم از مشاوره سیدمحمدصادق الحسینی، مرتضی زمانیان، سعیدعباس پرهیزکاری، امیر کرمانی، سیداحسان خاندوزی، مجید شاکری، محمد قاسمی، نیلوفر دمنه، محمدحسین رحمتی، هادی سبحانیان، داریوش اباحمزه و فرهاد خانمیرزایی بهره برده شده است.

^۲ توضیح بیشتر و جزئیات مربوط به این پیشنهادات در متن گزارش ارائه شده است.

بر این اساس، در این گزارش برخی پیشنهادات اصلی اصلاحی در لایحه بودجه ۱۴۰۰ که با توجه به جمیع شرایط هم قابلیت اجرا داشته و هم بتواند اثر قابل توجهی را بگذارد ارایه شده است. الزامات و راهکارهای پیشنهادی به شرح زیر می باشد:

• نرخ رشد هزینه های جاری بودجه کمتر از ۱۵ درصد باشد. کل بودجه نیز بیش از ۲۰ درصد رشد نکند. به طور مشخص:

- اعمال سقف ۲۰ درصدی برای افزایش حقوق نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹
- افزایش اسمی دیگر هزینه های دولت حداکثر تا ۱۵ درصد
- واگذاری طرح های عمرانی از طریق مشارکت عمومی - خصوصی به بخش خصوصی
- عدم افزایش هزینه ها توسط مجلس شورای اسلامی
- ساماندهی به صندوق های بازنشستگی
- رشد درآمدهای دولت به صورت واقع بینانه پیش بینی شود. پیشنهادات برای افزایش درآمدها عبارتند از:
 - اصلاح درآمدهای مالیاتی پیش بینی شده مبتنی بر تورم و اجرایی سازی قانون پایانه های فروشگاهی جهت جلوگیری از فرارهای مالیاتی
 - اصلاح درآمدهای مالیاتی پیش بینی شده مبتنی بر اخذ مالیات بر مصرف و همزمان کاهش نرخ مالیات عملکرد
 - اصلاح نرخ ارز گمرک از ۴۲۰۰ تومان به نرخ نیمایی (به همراه اصلاح برخی تعرفه های تجاری) و تخصیص نیمی از منابع آزاد شده آن به طرح چتر حمایتی یکپارچه
 - حذف کامل ارز ۴۲۰۰ تومانی کالاهای اساسی و تخصیص نیمی از منابع آزاد شده آن به طرح چتر حمایتی یکپارچه
 - اصلاح نرخ سوخت و خوراک صنایع مانند فولاد، پتروشیمی متناسب با نرخ تورم
 - اعطای مجوز انتقال خودرو از مناطق آزاد به داخل کشور با لحاظ تعرفه ۱۰۰ درصدی (و یا به مزایده گذاشتن مجوز) در کنار ممنوعیت واردات خودرو به این مناطق
 - واقعی سازی دیگر درآمدهای دیده شده در لایحه بودجه به خصوص درآمدهای نفتی و فروش سهامهای دولتی
- کسری بودجه ۱۴۰۰ حداکثر ۳ درصد تولید ناخالص داخلی باشد. رشد بدهی های دولت ناشی از کسری های بودجه ای و فرابودجه ای شفاف و همگی در قالب یک نوع اوراق قابل معامله باشد.

- وابستگی به درآمدهای نفتی کاهش یابد که تمام افزایش فروش و صادرات نفت صرف کمک به سرمایه‌گذاری در صنایع پیشران و تقویت مشارکت عمومی-خصوصی گردد.
- تمام منابع یارانه‌ای تجمیع شده و یک چتر حمایتی برای تضمین حداقل معیشت دهکهای پایین، به صورت پله‌ای و بر اساس داده‌های پایگاه‌های اطلاعاتی ایجاد نماید.
 - منابع طرح از تجمیع تمام یارانه‌هایی که در بودجه داده می‌شود بعلاوه نیمی از منابع آزاد شده ناشی از اصلاح نرخ ارز ۴۲۰۰ تومان کالاهای اساسی، اصلاح نرخ ارز گمرک از ۴۲۰۰ تومان به نیمایی و ۲۰ درصد از منابع مالیاتی جدیدی که اضافه می‌شود.
- در ساختار بودجه اصلاحاتی که در سال آخر دولت قابل اجرا هستند صورت پذیرد تا زمینه‌ساز کاهش کسری بودجه در سالهای آتی گردد. این موارد عبارتند از:
 - گزارش پایدار بودن بدهی دولت تصویب شده و به صورت عمومی منتشر شود. بدهی دولت شامل تمام انواع بدهیهای بودجه‌ای و فرابودجه‌ای می‌باشد.
 - انتشار اوراق کوتاه‌مدت جهت فعالسازی عملیات بازار باز
 - اوراق بهادارسازی بدهیهای دولت به بانک مرکزی و نظام بانکی کشور
 - اصلاح رابطه مالی نفت و گاز و حرکت به سمت ایجاد ثبات در ورود منابع نفتی به بودجه
 - شفاف‌سازی و کاهش تعهدات فرابودجه‌ای دولت
 - تکلیف به ارائه گزارش نظارتی سازمان برنامه از پرداختهای بودجه و الزام به تخصیص بودجه مبتنی بر نظارت

۱. مقدمه

از متهمین اصلی تورم‌های مزمن و دورقمی در اقتصاد کشور که منجر به تبعات ناگواری مانند فرسایش نظام اقتصادی و تضعیف مستمر سرمایه اجتماعی شده است، کسری‌های مستمر و فزاینده در تراز عملیاتی^۳ بودجه‌های سالانه می‌باشد. دولت وقتی درآمد نفتی کافی دارد، این کسری را با فروش ارزهای نفتی به بانک مرکزی پوشش می‌دهد. بانک مرکزی اگر این ارزها را در بازار بفروشد و پول آن را در اختیار دولت قرار دهد (نقش عاملیت در فروش ارزهای نفتی)، عملاً سرکوب ارزی محقق شده و کانال بیماری هلندی فعال می‌شود که نابودی تولید و صنعت را به همراه دارد. اگر بانک مرکزی ارزهای مذکور را از دولت بخرد و به داراییهای خارجی خود اضافه کند، پایه پولی رشد کرده و منجر به وقوع تورم دوره بعد خواهد شد. اگر صرفاً عاملیت فروش بخشی از ارزها را ایفا کرده و بخشی دیگر را خودش بخرد، هر دو عارضه بیماری هلندی و تورم با شدت کمتری رخ خواهد داد. به همین خاطر دعوا بر سر میزان درآمدهای نفتی بحثی انحرافی است. تحریمهای ظالمانه گر چه فشارهای سنگین معیشتی خصوصاً بر دهکهای فقیر وارد کرده است اما ناخودآگاه سهم نفت در تامین بودجه دولت رو هم کاهش قابل توجهی داده است. متأسفانه لایحه بودجه ۱۴۰۰ با اتکالی به درآمدهای نفتی پیش بینی شده (که البته همان هم محل بحث است)، این دستاورد ناخواسته رو هم از بین خواهد برد.

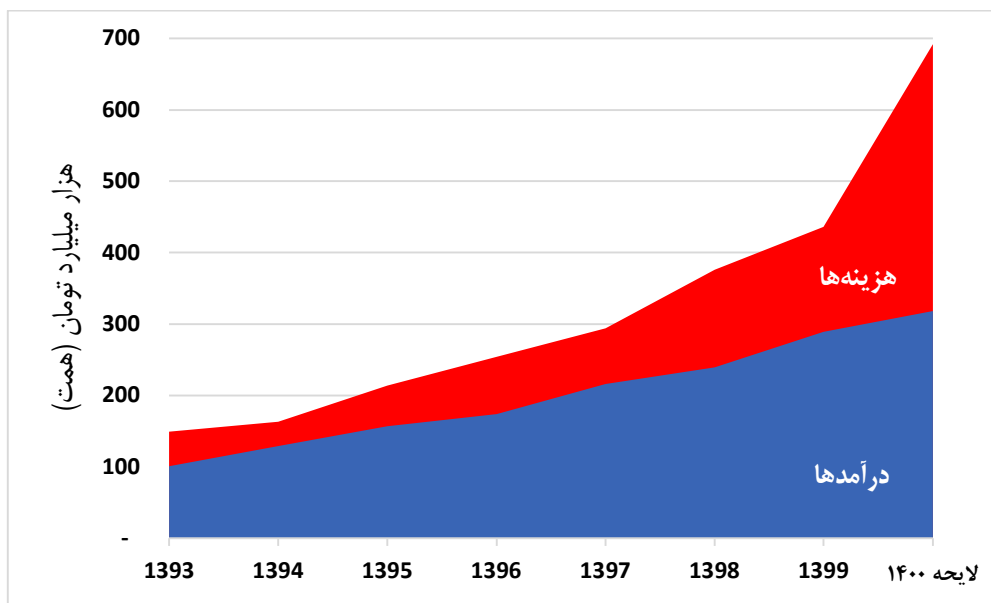
اگر دولت درآمد نفتی کافی نداشته باشد یا دسترسی به ارزهای نفتی نداشته باشد (مثلاً به دلیل تحریم)، این کسری تراز عملیاتی را به هر حال باید با خلق پول بانک مرکزی پر نماید که منجر به افزایش پایه پولی و متعاقباً تورم خواهد شد. البته بخشی از کسری تراز عملیاتی بودجه را دولت می‌تواند با واگذاری داراییها یا فروش اوراق بدهی کاهش دهد اما باید توجه داشته باشیم که ظرفیت این دو مورد محدود بوده و در نهایت دولت می‌تواند صرفاً به عنوان ابزاری برای هموارسازی نوسانات تراز عملیاتی بودجه دولت از آنها استفاده نماید. ضمن اینکه با توجه به عمق پایین بازار بدهی کشور از یک طرف و عملکرد واگذاریها از طرف دیگر، تولید از این دو ردیف انتظار زیادی حداقل برای بودجه ۱۴۰۰ داشته باشیم.

با این توضیحات مشخص می‌شود که رهایی از شر تورمهای دو رقمی و دیرینه در اقتصاد کشور جز با تفکیک ارزهای نفتی از بودجه دولت امکان ندارد؛ چه دولت درآمد نفتی کافی داشته باشد و چه نداشته باشد. درآمدهای نفتی باید صرف منافع بین نسلی (توسعه زیرساختها و انتقال تکنولوژیهای پیشرفته) شود. تفکیک ارزهای نفتی از بودجه دولت هم امکانپذیر نیست مگر با کاهش مستمر کسری تراز عملیاتی و رساندن آن به زیر ۱۵ درصد. حدی که بتوان نوسانات در تراز عملیاتی بودجه (کسری و مازاد) را با استفاده از اوراق بدهی دولت هموار نمود. متأسفانه، تاکنون نه تنها دولتها

^۳ تفاضل درآمدهای عملیاتی دولت (مالیاتها، کمکهای اجتماعی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، فروش کالاها و خدمات توسط دولت، جرایم و خسارات و درآمدهای متفرقه) و هزینه‌های جاری دولت

تلاشی برای حرکت در این مسیر نکرده‌اند بلکه همانطور که از نمودار ۱ مشخص است، کسری تراز عملیاتی روندی صعودی داشته و در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نیز شیب افزایش آن نسبت به سال ۱۳۹۹ چندین برابر شیب بلندمدت شده است. این به تنهایی کافی است که خطر ونزوئلایی شدن اقتصاد را جدی بگیریم.

نمودار ۱: روند فزاینده کسری تراز عملیاتی بودجه دولت



این گزارش سیاستی با هدف ارائه راهکارهایی جهت خشکاندن ریشه‌های اصلی تورم‌های مزمن و دورقمی در اقتصاد کشور تهیه شده و پیشنهادهایی برای کاهش نمودن روند کسری تراز عملیاتی بودجه دولت ارائه می‌دهد. قابل ذکر است که علاوه بر افزایش پایه پولی منبعث از کسری بودجه دولت، خلق پول بی‌ضابطه بانکها نیز منجر به افزایش بی‌رویه نقدینگی و متعاقبا ایجاد تورم خواهد شد. این گزارش صرفا عامل اول را مورد بررسی قرار داده است. به منظور ملموس‌تر بودن بحثها از یک سو و با توجه به زمان تهیه گزارش که با فصل تصویب بودجه سال ۱۴۰۰ همزمان شده است، بر لایحه بودجه ۱۴۰۰ نیز تمرکز ویژه‌ای شده است. با این وجود، عمده مطالب گزارش قابل استفاده برای کلیت بودجه‌های سنواتی دولت می‌باشد.

۲. تصویر کلان بودجه‌های سنواتی با تمرکز بر لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

بودجه دولت که در واقع ترازنامه مالی وی است مانند هر ترازنامه‌ای از دو بخش درآمدها و هزینه‌ها تشکیل شده است. سمت درآمدهای دولت از چهار ردیف اصلی تشکیل شده است: ردیف اول، ردیف مالیات‌ها و عوارض و گمرک و... است. ردیف دوم، درآمدهای نفتی است که دهه‌هاست در بودجه ایران لحاظ شده و عامل تورم‌های مزمن و

بیماری هلندی در کشور است. ردیف سوم، مربوط به درآمدهایی است که از انتشار اوراق دولتی حاصل می‌شود و در نهایت ردیف چهارم درآمدهای حاصل از محل واگذاری شرکت‌ها و اموال دولتی است. البته با توجه به ماهیت بین نسلی و بین دوره‌ای ردیف‌های دوم تا چهارم، در محاسبه تراز عملیاتی بودجه دولت، صرفاً ردیف درآمدی اول را در نظر می‌گیرند. هزینه‌های دولت یک بخش آشکار دارد و یک بخش پنهان. آنچه در بودجه می‌آید بخش آشکار است. مهمترین ردیف‌های هزینه‌ای بودجه شامل جبران خدمات کارکنان دولت (حقوق و دستمزد)، رفاه اجتماعی، تملک داراییهای سرمایه‌ای (بودجه عمرانی)، بازپرداخت اصل اوراق و خرید کالا و خدمات است. مهمترین هزینه پنهان دولت هم هزینه فرصت یارانه حامل‌های انرژی است.

از متغیرهای کلیدی مرتبط با بودجه دولت که باید به دقت مورد رصد تحلیلگران و سیاستگذاران اقتصادی کشور قرار گیرد، تراز عملیاتی بودجه است. این متغیر بیانگر تراز بودن یا ناترازی درآمدهای عملیاتی دولت (مالیاتها، کمکهای اجتماعی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، فروش کالاها و خدمات توسط دولت، جرایم و خسارات و درآمدهای متفرقه) و هزینه‌های جاری دولت است. اگر درآمدهای عملیاتی بیشتر از هزینه‌های جاری باشد، مازاد تراز عملیاتی رخ خواهد داد. اگر هزینه‌های جاری از درآمدهای عملیاتی پیشی گیرد، دچار کسری تراز عملیاتی خواهیم شد. همانگونه که در مقدمه گزارش بیان شد، کسری تراز عملیاتی منجر به تورم، بیماری هلندی یا افزایش بدهی اقتصاد به دوره‌های آتی خواهد شد. همانگونه که نمودار ۱ نشان می‌دهد، متاسفانه در سالیان گذشته نه تنها بودجه دولت دچار کسری تراز عملیاتی بوده است بلکه شکاف درآمدها و هزینه‌ها روندی فزاینده را نیز تجربه کرده است.^۴

برای فهم بهتر دلیل بروز شکاف فزاینده درآمدها و هزینه‌های دولت بلید هر دو سمت درآمدها (منابع) و هزینه‌ها (مصارف) را با جزییات بیشتری تحلیل نماییم.

۲/۱ درآمدهای عملیاتی دولت: عقب ماندگی تاریخی دخل از خرج

همانگونه که بیان شد، مهمترین ردیف درآمدی دولت، مالیات‌ها هستند. سالم‌ترین و کم ضررترین شیوه تأمین مالی هزینه‌های دولت‌ها، مالیات است؛ چراکه مالیات پولی است که توسط دولت از جامعه جمع‌آوری می‌شود و وقتی دولت آن را برای جامعه هزینه می‌کند، پلایه پولی و در نتیجه آن نقدینگی را افزایش نمی‌دهد. از این رو تورم‌زا نیست. متاسفانه فقدان مالیات بر مجموع درآمد فرد و سبک مالیات‌ستانی در ایران، آسیب زیادی به فعالان اقتصادی بخش رسمی رسانده است و بر همین اساس ممکن است تصور شود جبران هزینه‌های دولت با استفاده از مالیات، در عمل به

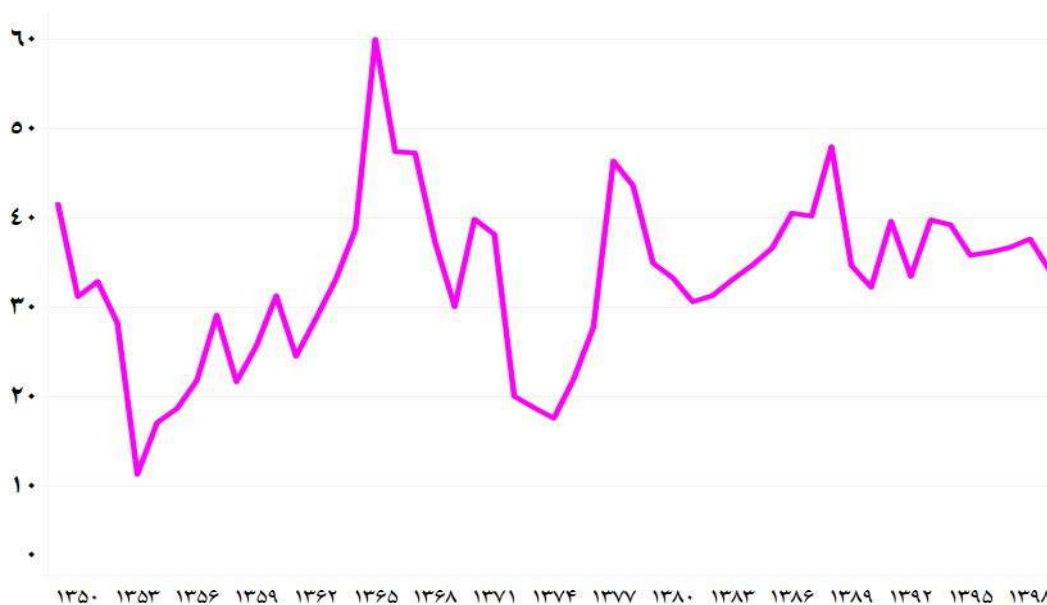
^۴ ممکن است برخی منابع بالقوه ناشی از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی که بالغ بر ۲ میلیون میلیارد تومان تخمین زده می‌شود را برای جبران کسری بودجه دولت پیشنهاد نمایند. اما تجربه تلخ آبان ماه ۱۳۹۸ از یک سو و برگزاری انتخابات و جابجایی دولت در سال ۱۴۰۰ از سوی دیگر، ارائه این پیشنهاد برای لایحه بوجه ۱۴۰۰ را غیرقابل دفاع می‌نماید.

نفع مردم نیست. اما اگر دولتی، دست کم ۸۵ درصد منابع مورد نیازش را با مالیات تأمین نکند، بعداً بدون اجازه مردم، از کانال تورم به قدرت خرید آنها برای جبران کسری بودجه‌اش دست‌اندازی خواهد کرد. علیرغم اهمیت تأمین مالی دولت با استفاده از مالیات، در ایران سهم درآمدهای مالیاتی و گمرکی از تأمین مالی دولت‌ها بسیار پایین و همواره زیر ۴۰ درصد بوده است.

نمودار ۲ روند تاریخی نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی دولت را ارائه کرده است. همانگونه که از این شکل مشخص است، از اواخر دهه ۸۰، این متغیر به زیر ۴۰ درصد سقوط کرده و در همان سطح مانده است.

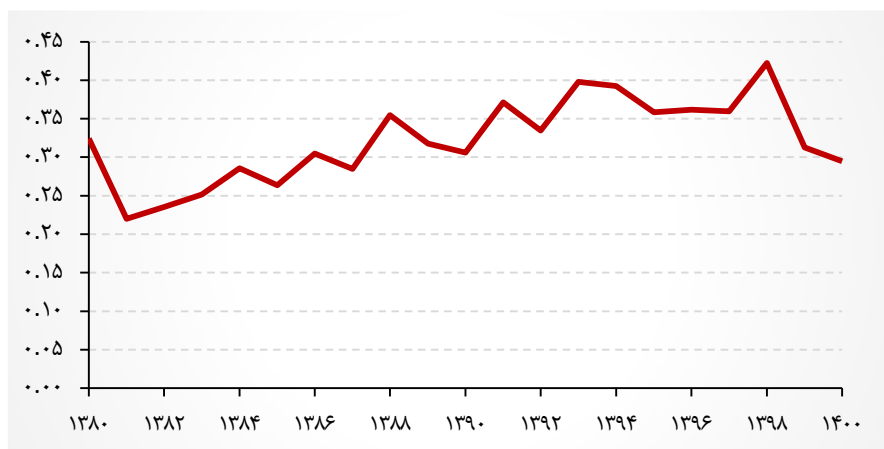
نمودار ۲: سهم پایین مالیات در تأمین هزینه‌های دولت طی نیم قرن اخیر (منبع: الحسینی و مروی ۱۳۹۹)

سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه



در شرایطی که بیشترین نیاز به درآمدهای مالیاتی احساس می‌شود، وضعیت درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۰ نه تنها بهبود پیدا نکرده است بلکه سهم آن از منابع بودجه عمومی از در سال ۱۴۰۰، ۲۹ درصد تعیین شده که در ۱۵ سال اخیر بی‌سابقه است (نمودار ۳). این در حالی است که طبق هدفگیری برنامه ششم توسعه باید این متغیر در سال ۱۴۰۰ به ۵۰ درصد برسد. با توجه به در نظر نگرفتن پایه‌های مالیاتی جدید، این پیش‌بینی چندان دور از واقعیت هم نیست و هرگونه افزایش بیش از حد درآمد از طریق پایه‌های موجود ممکن است بیشتر به فضای کسب و کار لطمه وارد کند. البته با سیستمی شدن فرآیند مالیات‌ستانی که با اجرای قانون سامانه مودیان در مورد مالیات بر ارزش افزوده محقق خواهد شد، این مشکل تا حدی برطرف می‌شود. در هر صورت بدون ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید، برون‌رفت از این وضعیت امکان‌پذیر نخواهد بود.

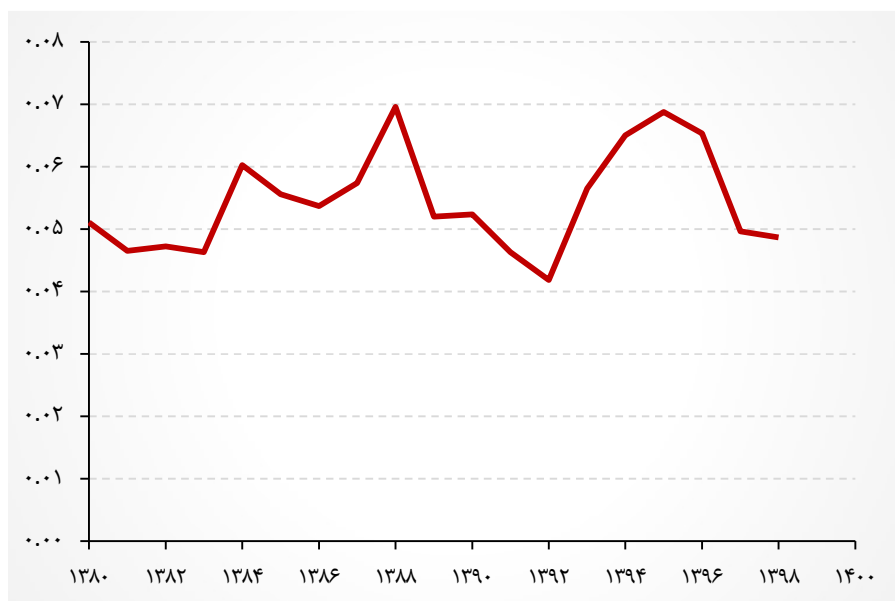
نمودار ۳: سهم درآمدهای مالیاتی از بودجه در ۲۰ سال گذشته



به صورت تاریخی نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در کشور ما بسیار پایین‌تر از متوسط جهانی بوده و این واقعیت در چند سال گذشته نیز قابل مشاهده است (نمودار ۴). در حالی که در سال ۲۰۱۸، این نسبت^۵ در کشورهای OECD ۲۵.۴ درصد بوده، برای ایران تنها ۶ درصد بوده که تقریباً برابر با میانگین بلندمدت آن نیز است. حتی در مقایسه با کشورهای MENA (۲۰ درصد) نیز وضعیت ایران جالب نبوده و فاصله زیادی با آنها دارد.

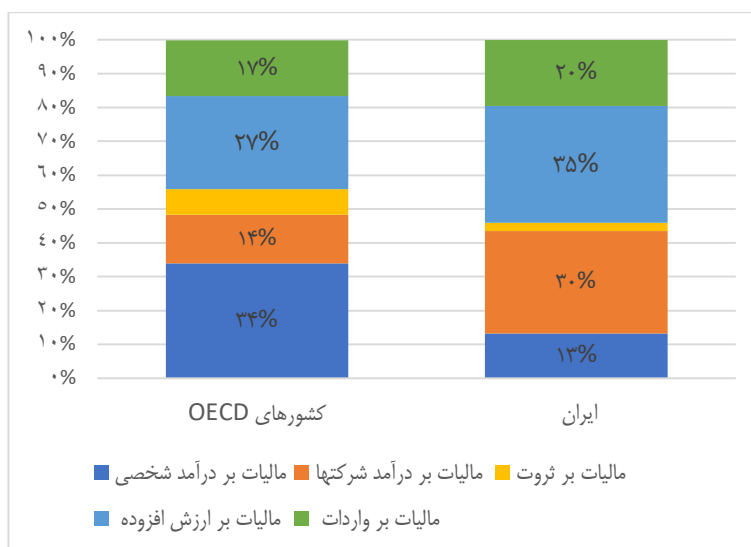
نمودار ۴: روند نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در ۲۰ سال گذشته

^۵ در محاسبه این نسبت هزینه‌های تامین اجتماعی لحاظ نشده‌اند.

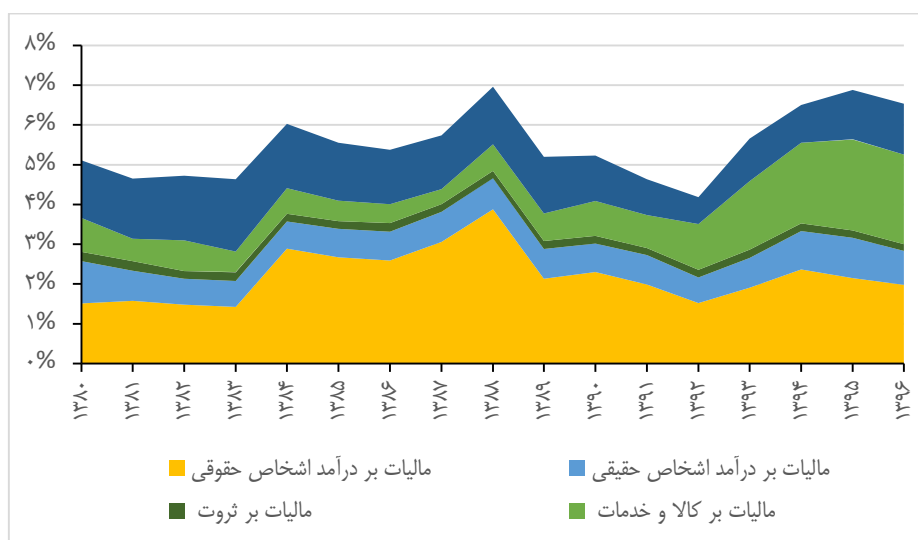


مشکل دیگر درآمدهای مالیاتی دولت، ترکیب اجزای تشکیل دهنده آن است. در حالی که در اکثر کشورها مالیات بر کالا و خدمات (که عمدتاً شامل مالیات بر ارزش افزوده می‌شود) و مالیات بر درآمد خانوار دو جز اصلی درآمدهای مالیاتی را تشکیل می‌دهند، در کشور ما مالیات بر عملکرد سهم عمده‌ای از درآمدهای مالیاتی دارد (نمودار ۵).

نمودار ۵: سهم پایه‌های مالیاتی از درآمد مالیاتی



البته همان‌طور که در نمودار ۶ نشان داده شده است، در چند سال گذشته سهم مالیات بر ارزش افزوده از درآمدهای مالیاتی افزایش پیدا کرده، اما همچنان نرخ آن در مقایسه با میانگین جهانی بسیار پایین‌تر است. شکل نوین مالیات بر درآمد خانوار نیز هنوز در کشور پیاده‌سازی نشده است.



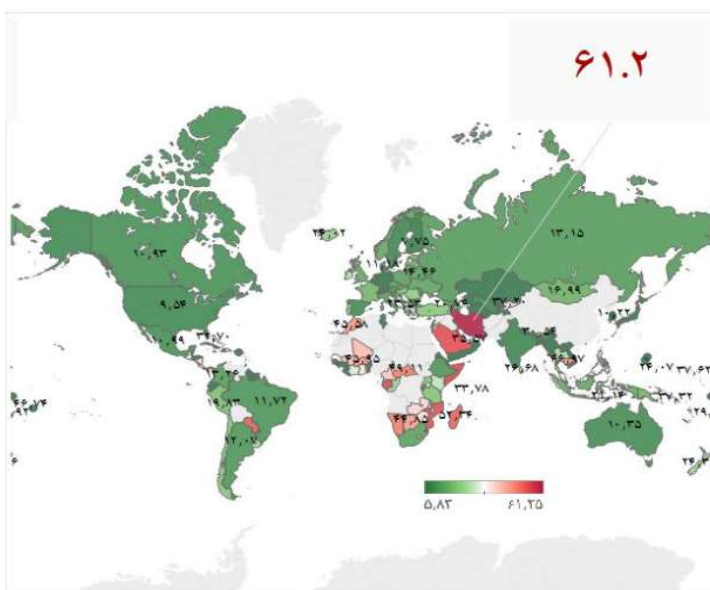
۲/۲. هزینه‌های جاری دولت: رشد توقف‌ناپذیر

یکی از وظایف اصلی دولت‌ها فراهم کردن کالای عمومی است. یعنی کالاها و خدماتی که بخش خصوصی از فراهم کردن آن ناتوان است. برای همین منظور، دولت‌ها به استخدام کارکنان و کارمندان می‌پردازند. طبیعی است که هر چه هر چه دولت در ارائه خدمات عمومی توانمندتر باشد به این معناست که با تعداد کارمند کمتری می‌تواند خدمات مزبور را ارائه نماید. بر این اساس، یکی از ردیف‌های اصلی هزینه‌ای در بودجه دولت، جبران خدمت کارکنان است. علاوه بر این، دولت‌ها اهداف دیگری نظیر بهبود معیشت اقشار آسیب‌پذیر را نیز دنبال می‌کنند. دولت جمهوری اسلامی ایران نیز مطابق اسناد بالادستی^۶ یکی از اهداف اصلی خود را حمایت از محرومان و کاهش فقر و نابرابری در جامعه عنوان کرده‌است. متعاقباً، هزینه یارانه‌ها و سیاست‌های حمایتی از دیگر ردیف‌های هزینه‌ای بودجه دولت است. تعهدات مالی ایجاد شده توسط دولت‌ها و مجالس برای دولت در قبال صندوق‌های بازنشستگی از دیگر ردیف‌های مصرفی بودجه عمومی است.

۲/۲/۱. هزینه حقوق و دستمزد کارکنان دولت

مهم‌ترین مورد در بین این ردیف‌ها، هزینه حقوق و دستمزد و پرداخت‌های مختلف به نیروی انسانی است. مقایسه آمار سال ۲۰۱۹ از هزینه‌هایی که دولت‌ها در کشورهای مختلف برای کارکنان خود انجام می‌دهند (نمودار ۷) بیانگر این است که ایران رتبه ۱ را در این خصوص به خود اختصاص داده است.

^۶ اصل سوم قانون اساسی



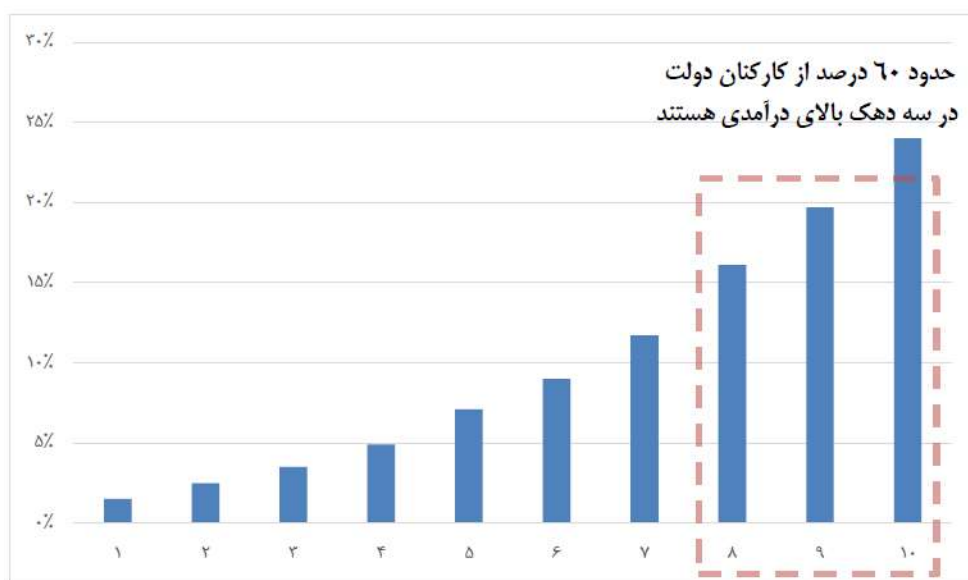
در ایران ۶۱.۲ درصد از هزینه‌های دولت، صرف نیروی انسانی می‌شود. این بالاترین رقم ثبت‌شده توسط صندوق بین‌المللی پول است. دولت‌ها در ایران، برای دستیابی به مشروعیت، در دوران وفور نفتی اقدام به استخدام نیروی انسانی کرده‌اند. انباشت این استخدام‌ها منجر به صدرنشینی ایران در این شاخص شده است.

گذشته از سهم بالای جبران خدمات کارکنان دولت در هزینه‌های جاری، این ردیف از حیث تعداد کارکنان دولت، مجموع دریافتی‌های کارکنان دولت و ترکیب طبقات درآمدی کارمندان دولت نیز واجد اهمیت است. به نظر می‌رسد که حتی خود دولت نیز آمار دقیق تعداد کارکنان خود را ندارد؛ چرا که هیچ گزارش رسمی از اجرای جزء ۱ بند الف تبصره ۲۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ منتشر نشده است. در حالیکه طبق این حکم از قانون بودجه ۱۳۹۹ کلیه دستگاههای اجرایی که به نحوی از انحاء بودجه عمومی استفاده می‌کنند مکلف شده‌اند که اطلاعات مربوط به کارکنان خود را در سامانه کارمند ایران و سامانه ثبت حقوق و مزایا ثبت یا به روزرسانی کنند. آخرین آمار رسمی منتشر شده از کارکنان دولت مربوط به ابتدای سال ۱۳۹۷ توسط سازمان اداری و استخدامی است. طبق این آمار تعداد کارکنان رسمی، پیمانی، کارگری و قراردادی بدون در نظر گرفتن کارکنان نیروهای مسلح، کارکنان نهادها و موسسات عمومی غیردولتی و نیروهای شرکتی دستگاههای اجرایی حدود ۲.۱۶۵.۰۰۰ نفر بوده است. گرچه به دولت در برنامه ششم توسعه تکلیف شده است که حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاههای دولتی (به استثنای مدارس دولتی) را طی اجرای این برنامه حداقل به اندازه ۱۵ درصد کاهش دهد، اما با توجه به فقدان آمار کافی، هیچگونه ارزیابی از میزان تحقق این حکم نمی‌توان داشت.

آنچه ردیف جبران خدمات کارکنان دولت بیان می‌کند صرفاً پرداختی‌های مربوط به «حکم» کارکنان دولت را پوشش می‌دهد که متفاوت از مجموع پرداختی‌ها به کارکنان دولت می‌باشد. تدقیق اطلاعات مجموع پرداختی‌ها به کارکنان دولت شرط لازم برای پیشگیری از حقوق نامتعارف و مدیریت هزینه‌ها در این بخش است.

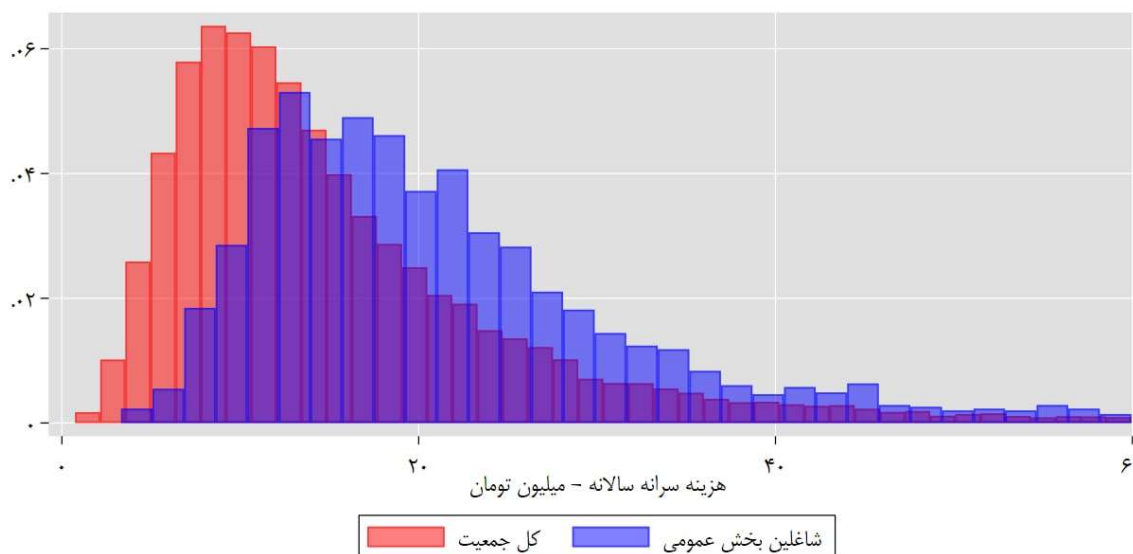
نهایتاً اینکه طبق آمارهای هزینه درآمد خانوار در سال ۱۳۹۸ و بر اساس محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، حدود ۸۰ درصد از کارکنان دولت در ۵ دهک بالای درآمدی قرار دارند و وضعیت معیشتی آنها از متوسط جامعه بهتر است. ضمن اینکه حدود ۶۰ درصد از کارکنان دولت جزء ۳ دهک بالادرآمدی هستند (نمودار ۸). محاسبات این نهاد پژوهشی همچنین نشان می‌دهد که ۸۰ درصد خانوارهای با سرپرست کارمند دارای خودرو هستند در حالیکه این نسبت برای بقیه خانوارها کمتر از ۴۵ درصد است.

نمودار ۸: توزیع کارمندان دولت در دهک‌های درآمدی مختلف (منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)



محاسبات نگارندگان این گزارش با استفاده از داده‌های بودجه خانوار مرکز آمار در سال ۱۳۹۸ نیز در نمودار ۹ ارائه شده است. از این نمودار مشخص است که محاسبات پژوهش حاضر نیز یافته‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در این موضوع را تایید می‌نماید.

منبع: داده‌های هزینه و درآمد خانوار سال ۹۸



۲/۲/۲. هزینه سیاست‌های حمایتی

اما متأسفانه سیاست‌های حمایتی دولت‌ها معمولاً به گونه‌ای بوده که اقشار برخوردارتر از آن بهره‌ی بیشتری برده‌اند. همچنین به دلیل در نظر نگرفتن منابع پایدار جهت تامین هزینه‌ی سیاست‌های حمایتی در بودجه، این سیاست‌ها به کسری بودجه دامن زده و در نهایت با ایجاد تورم‌های مزمن به ضرر اقشار کم‌برخوردار تمام شده‌اند.

کسری تراز عملیاتی بودجه که عامل اصلی تورم است، یکی از مشکلات جدی اقتصاد ایران و عامل اصلی بروز تورم‌های مزمن است. گرچه لایحه‌ی بودجه هنگام ارائه به مجلس به ظاهر تراز است، اما معمولاً درآمدهای پیش‌بینی شده در آن بیش‌برآورد شده و در نتیجه به طور کامل محقق نمی‌شوند. در حالیکه هزینه‌ها معمولاً به صورت قطعی محقق می‌شوند. به عنوان نمونه در بودجه‌ی سال ۹۹، به عنوان یک حرکت نمادین سیاسی میزان فروش نفت یک میلیون بشکه در روز و با قیمت ۵۰ دلار برآورد شده بود که تحقق هر دوی این اعداد محل اشکال جدی بود و در عمل هم محقق نشد و دولت ظرف کمتر از دو ماه از شورای سران سه قوه مجوز برای انتشار اوراق گرفت. بدیهی است که برای حل معضل کسری بودجه راهکاری جز افزایش درآمدهای پایدار و یا کاهش هزینه‌ها وجود ندارد.

در نگاه اول ممکن است افزایش حمایت از اقشار محروم و کاهش هزینه‌ها دو هدف متناقض باشند. اما توجه بیشتر به نحوه‌ی هزینه‌کرد کنونی دولت مسئله را روشن‌تر کرده و تحقق همزمان این دو هدف را دست‌یافتنی می‌کند. در واقع منظور از کاهش هزینه‌ها به معنی کاهش ارائه‌ی کالاها و خدمات عمومی ضروری توسط دولت و یا حذف حمایت از

اقتشار کم‌برخوردار نیست. بلکه منظور این است که دولت با مدیریت کارا تر هزینه‌ها از هدررفت منابع بکاهد. موضوعی که به تفصیل ذیل عنوان هزینه‌کرد کارا در برنامه‌ی اصلاح ساختاری بودجه به آن پرداخته شده‌است. با هزینه‌کرد کارا تر منابع، هزینه‌های غیرضروری کاهش می‌یابد و در نتیجه منابع جدیدی آزاد می‌شود که می‌توان از آن‌ها جهت افزایش حملیت از محرومان و بهبود خدمات دولت استفاده کرد. ناکارایی هزینه‌کرد دولت در شرایط کنونی، هم در فراهم کردن کالاها و خدمات عمومی و هم در سیاست‌های حمایتی مشهود است.^۷

در زمینه‌ی سیاست‌های حمایتی نیز به نظر می‌رسد که می‌توان هزینه‌کرد فعلی را به گونه‌ای مدیریت کرد که اقتشار کم‌برخوردار از آن بیشتر بهره‌مند شوند، چرا که در حال حاضر سیاست‌های حمایتی به گونه‌ای است که تمام منافع آن به اقتشار هدف نمی‌رسد. به عنوان نمونه بر اساس آمارها، ۱۳ درصد خانوارهای دهک دهم روستایی و ۳ درصد خانوارهای دهک دهم شهری از کمک سازمان‌های حمایتی و خیریه استفاده می‌کنند. بنابراین یک چالش اساسی سیاست‌های حمایتی شناسایی اقتشار هدف و هدایت منابع حمایتی به سوی آنان است. با شناسایی شفاف و توزیع کارا تر منابع می‌توان بدون افزایش هزینه‌ها از اقتشار محروم بیشتر حمایت کرد. اما ناکارایی هزینه‌کرد سیاست‌های حمایتی تنها به پرداخت‌های حمایتی مستقیم مربوط نمی‌شود. بسیاری از حمایت‌های دولت در قالب یارانه‌های قیمتی اعمال می‌شود که پیامدهای نامطلوبی به دنبال دارد.

مفهوم یارانه‌ها و حمایت‌های قیمتی با ناکارایی و بی‌عدالتی گره خورده‌است. در این نوع از یارانه‌ها دولت کالاها را به قیمتی کمتر از قیمت واقعی^۸ به مردم می‌فروشد. فروش حامل‌های انرژی نظیر گازوئیل با قیمتی بسیار ارزان‌تر از قیمت واقعی از نمونه‌های این نوع از یارانه است. پس از جهش ارزی اواخر سال ۹۶ و اوایل سال ۹۷ این یارانه‌ها ابعاد گسترده‌تری نیز یافته و دولت خود را متعهد به تامین کالاهای اساسی با ارز ۴۲۰۰ تومانی کرده‌است. در حالی که نرخ ارز بازار آزاد هم‌اکنون بیش از ۲۴۰۰۰ تومان است. جدای از حواشی و رانت‌های نهفته در ارز ۴۲۰۰ تومانی و این که تجربه ثابت کرده در نهایت کالاهای اساسی با ارز ۴۲۰۰ تومانی قیمت نمی‌خورند، این شیوه‌ی تخصیص ارز و به طور کلی یارانه‌های قیمتی اشکالات جدی‌تری دارد. چرا که در صورتیکه کالای نهایی با قیمت معادل ۴۲۰۰ تومان به دست مصرف کننده برسد، اولاً به دلیل پایین بودن مصنوعی قیمت آن کالاها نسبت به دیگر سبد مصرفی، میزان تقاضا برای آن کالا به شدت بالا خواهد رفت و منجر به تقاضای بیشتر این رانت خواهد شد. ثانیاً هر چه مصرف خانواری بیشتر

^۷ ناکارایی در هزینه‌کرد ارائه‌ی کالاها و خدمات عمومی را می‌توان با مشارکت دادن مردم در فعالیت‌ها به حداقل رساند. به عنوان نمونه گرچه فراهم کردن آموزش عمومی یکی از وظایف اصلی دولت به شمار می‌رود اما دولت می‌تواند بدون تصدی‌گری مستقیم و با برون‌سپاری در قالب خرید خدمت، این وظیفه را به نحو احسن اجرا کند. تجربه ثابت کرده که بخش غیر دولتی کالاها و خدمات را ارزان‌تر و با کیفیت بهتری ارائه می‌کند. بنابراین با برون‌سپاری خدماتی که توسط مردم قابل انجام است به آنان، هزینه‌ها کاهش و کیفیت خدمات افزایش می‌یابد. تجربه‌ی موفق واگذاری برخی از خدمات دولت به دفتر پلیس +۱۰ خود گواه روشنی بر این مدعا است. ناکارایی در هزینه‌کرد ارائه‌ی کالاها و خدمات عمومی از ابعاد دیگری نظیر شفافیت هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی نیز قابل بررسی است که در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس به دقت در مورد آن بحث شده‌است. (مجموعه گزارش‌های بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه شده‌است).

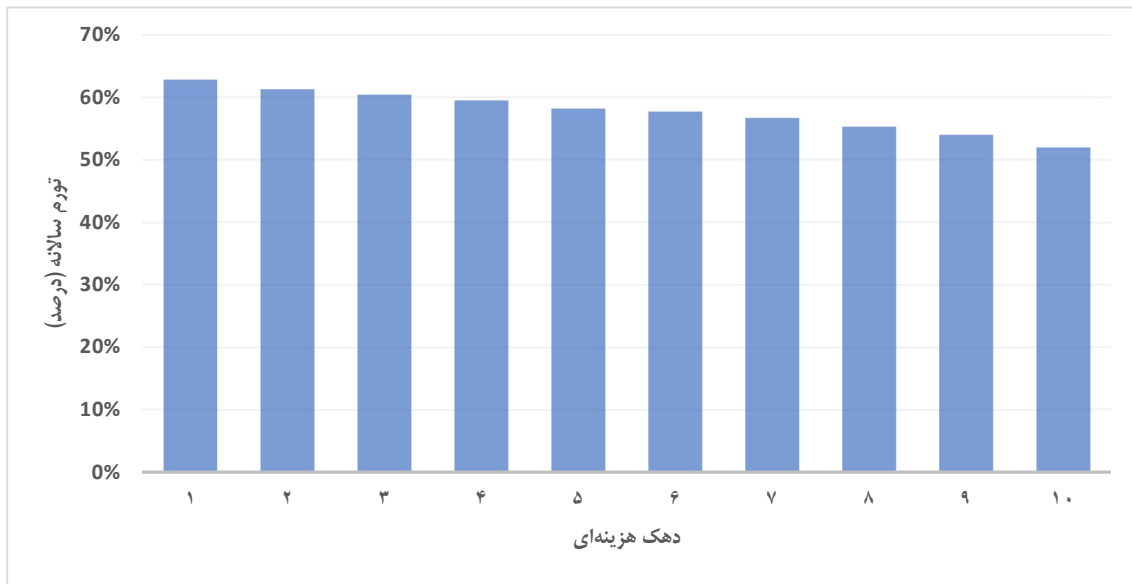
^۸ منظور قیمت در بازار است که مردم حاضر به خرید و فروش در آن قیمت هستند.

باشد عملاً از این یارانه بهره‌ی بیشتری برده‌است و لذا خانوارهای با درآمد بالاتر از این یارانه بیشتر بهره‌مند خواهند بود. گویی در این نوع سیاست‌ها دولت بر خلاف هدف اولیه‌ی خود، افراد برخوردارتر را هدف می‌گیرد و به این ترتیب بر نابرابری دامن می‌زند. ثالثاً اینکه معمولاً قیمت کالای نهایی معادل با آن ارز ۴۲۰۰ تومانی در بازار عرضه نخواهد شد و بسته به نوع کالا، ساختار زنجیره تولید و میزان انحصارات در آن قیمت نهایی بالاتر خواهد بود که به معنی این است که این یارانه به عوامل زنجیره تولید شامل واردکننده تا توزیع کننده نهایی رسیده‌است و مصرف کننده سهم کمتری از این یارانه خواهد داشت و لذا به هدف اصلی سیاستگذار هم نرسیده است.

این در حالی است که کسری تراز عملیاتی و تامین مالی آن از مسیر استقراض از بانک مرکزی تورم‌های دورقمی را به اقتصاد تحمیل کرده‌است. تورم محیط اقتصاد را برای سرمایه‌گذاران و فعالین اقتصادی نامطمئن کرده و به تولید آسیب می‌زند. از بعد اجتماعی نیز تورم معیشت اقشار کم‌درآمد که دارایی‌های سرمایه‌ای ندارند را بیشتر تحت تاثیر قرار داده و فقر و نابرابری را تشدید می‌کند. بنابراین بعضی از هزینه‌هایی که به بهانه‌ی حمایت از اقشار ضعیف و بدون در نظر گرفتن منابع به بودجه تحمیل می‌شود، در نهایت اثر معکوس دارد. در نمودار ۱۰ تورم سالانه‌ی گروه کالاهای خوراکی، آشامیدنی و دخانیات به تفکیک دهک‌های هزینه‌ای برای آبان ۹۹ رسم شده‌است. مشاهده می‌شود تورم این کالاها (که مستقیماً با معیشت خانوارها مرتبط است) برای دهک‌های پایین‌تر بیشتر است.

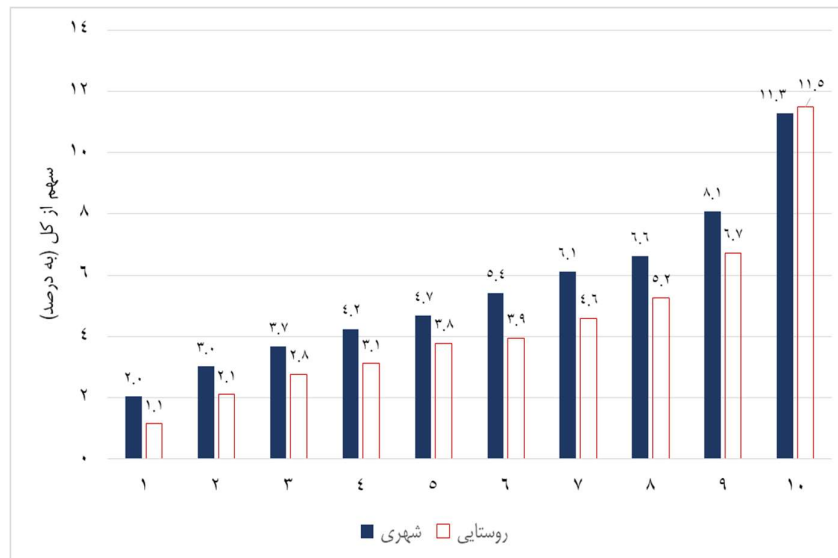
با هدف حمایت از خانوارها، دولت برنامه‌های مختلفی را پیاده‌سازی کرده که بسیاری از آن‌ها در قالب یارانه‌های قیمتی بروز یافته‌است. با اعمال یارانه‌های قیمتی، دولت یک کالا مانند خوراک پتروشیمی، برق یا فولاد و یا نهاده مانند ارز را به قیمتی کمتر از قیمت بازار به مردم می‌فروشد (یا با مداخله اجبار به فروش می‌کند و بعداً زیان را مجبور است به شرکت بپردازد). با این کار علاوه بر محروم شدن دولت از درآمدهایی که می‌توانست کسری بودجه و در نتیجه تورم را بکاهد (و یا تحمیل هزینه برای پرداخت زیان)، نابرابری نیز تشدید می‌شود. چرا که افراد متمکن که مصرف بیشتری دارند، بیشتر از این یارانه‌ها منتفع می‌شوند. در نمودارهای ۱۱ و ۱۲ میزان استفاده‌ی دهک‌های هزینه‌ای مختلف از انواع کالاهای ضروری و اساسی، در سال ۹۷ رسم شده‌است. همان‌طور که مشاهده می‌شود دهک‌های بالاتر مصرف بیشتری از این کالاها دارند و از یارانه‌ی نهفته در آن‌ها بیشتر منتفع می‌شوند.

نمودار ۱۰: تورم خوراکی‌ها، آشامیدنی‌ها و دخانیات در آبان ۹۹ (منبع: مرکز آمار ایران)



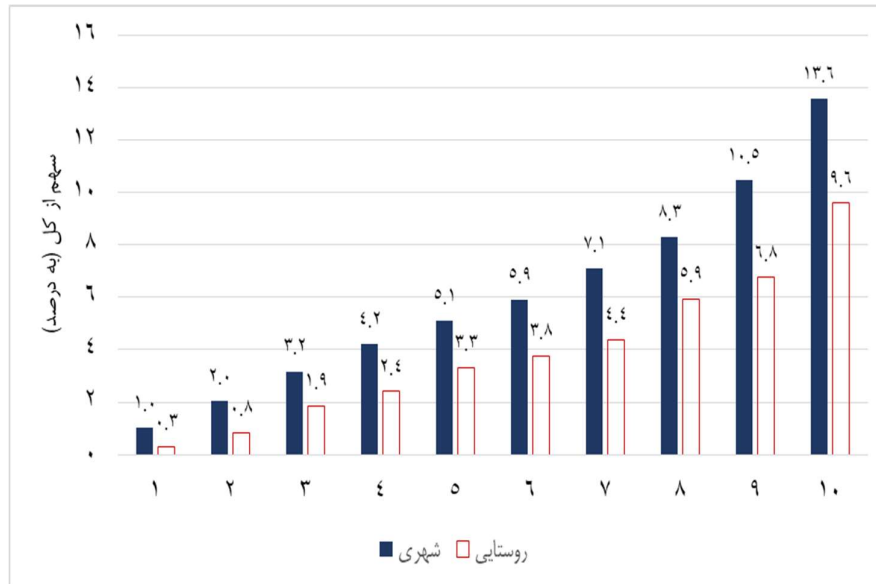
نمودار ۱۱: میزان استفاده‌ی دهک‌های هزینه‌ای مختلف از کالاهای اساسی

منبع: داده‌های طرح هزینه و درآمد خانوار سال ۹۷ مرکز آمار ایران



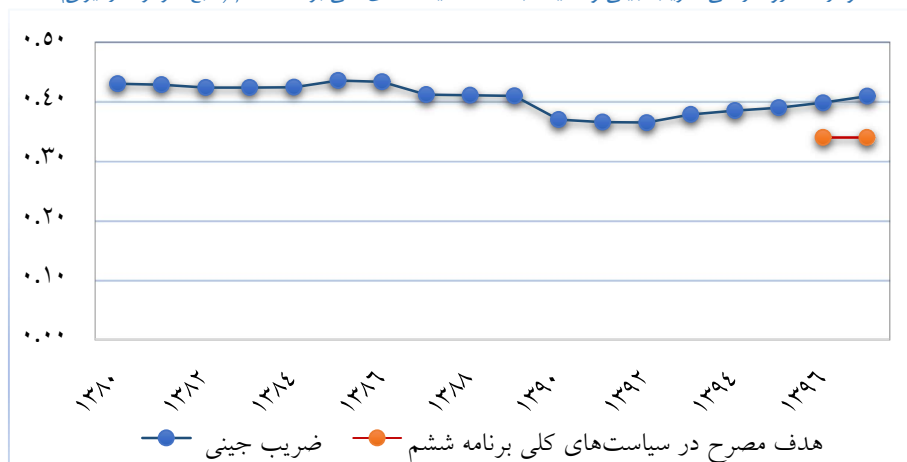
نمودار ۱۲: میزان استفاده‌ی دهک‌های هزینه‌ای مختلف در مصرف بنزین

منبع: داده‌های طرح هزینه و درآمد خانوار سال ۹۷ مرکز آمار ایران



در نهایت در نمودار ۱۳ ضریب جینی برای سال‌های ۸۰ تا ۹۷ رسم و مقدار آن در دو سال ۹۶ و ۹۷ با هدف‌گذاری‌های سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم مقایسه شده‌است. مشاهده می‌شود ضریب جینی در سال‌های اخیر روند افزایشی داشته و با اهداف مطرح در اسناد بالادستی نیز اختلاف زیادی دارد. بنابراین به نظر می‌رسد سیاست‌های حمایتی دولت که با نیت خیرخواهانه و کاهش نابرابری اعمال می‌شدند چندان کارساز نبوده‌است. بلکه با در نظر نگرفتن منابع و ناکارایی در توزیع بر آتش فقر و نابرابری دمیده‌اند.

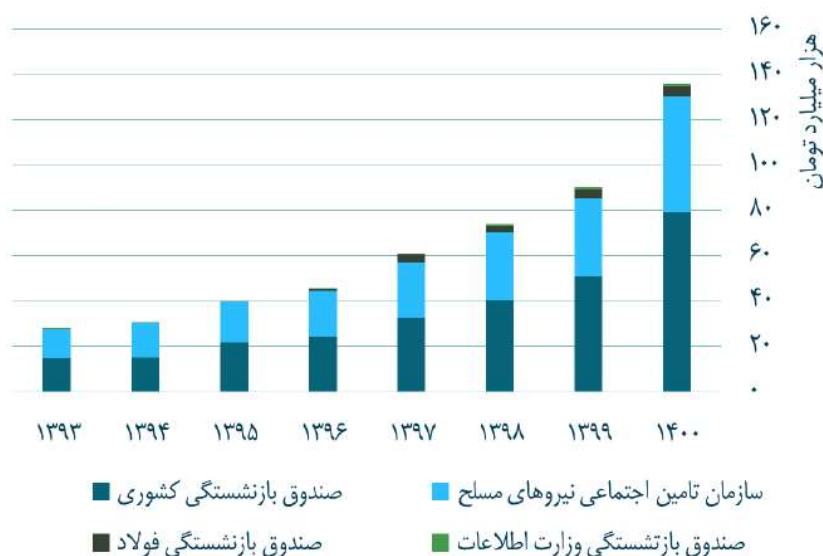
نمودار ۱۳: روند زمانی ضریب جینی و مقایسه با اهداف سیاست‌های کلی برنامه ششم (منبع: مرکز آمار ایران)



۲/۲/۳. کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی

یکی از ردیف‌های هزینه‌ای بودجه عمومی دولت که در سالیان اخیر رقم قابل توجهی شده است، اعتبارات اختصاص یافته از بودجه عمومی دولت به صندوق‌های بازنشستگی می‌باشد. نمودار ۱۴ روند این اعتبارات را نشان می‌دهد. سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بازنشستگی فولاد و صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات بیشترین کمک‌ها را دریافت می‌کنند. گذشته از اینکه توقف این روند فزاینده مستلزم اعمال اصلاحات ساختاری و پارامتریک در نظام بازنشستگی کشور است، اما با توقف طرح‌های ناپخته دولت در خصوص حقوق بازنشستگان نیز می‌توان به میزان خوبی از اتلاف منابع در این بخش جلوگیری نمود.

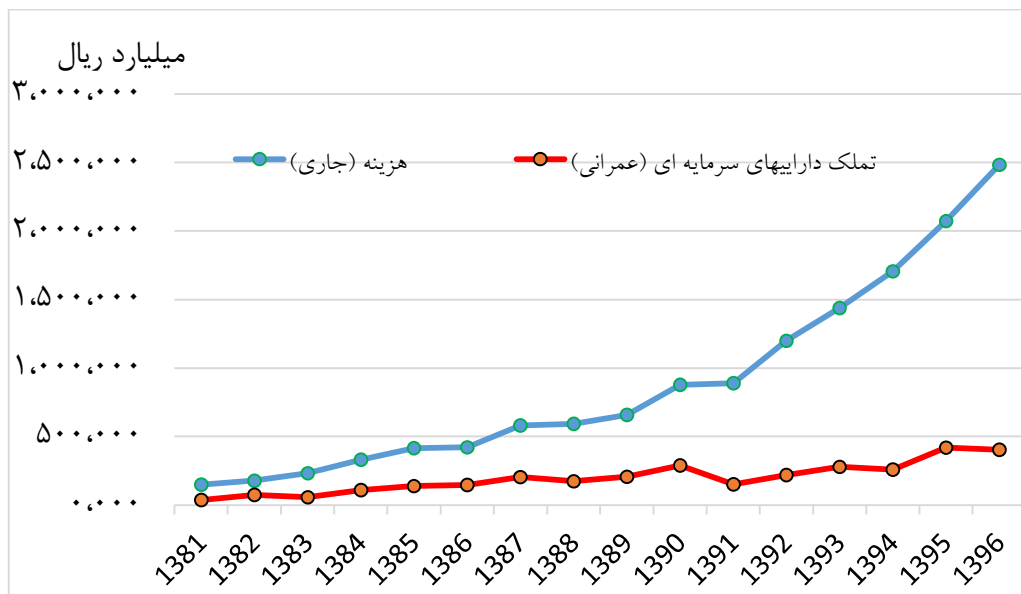
نمودار ۱۴: روند کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی (منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)



۲/۲/۴. بودجه عمرانی

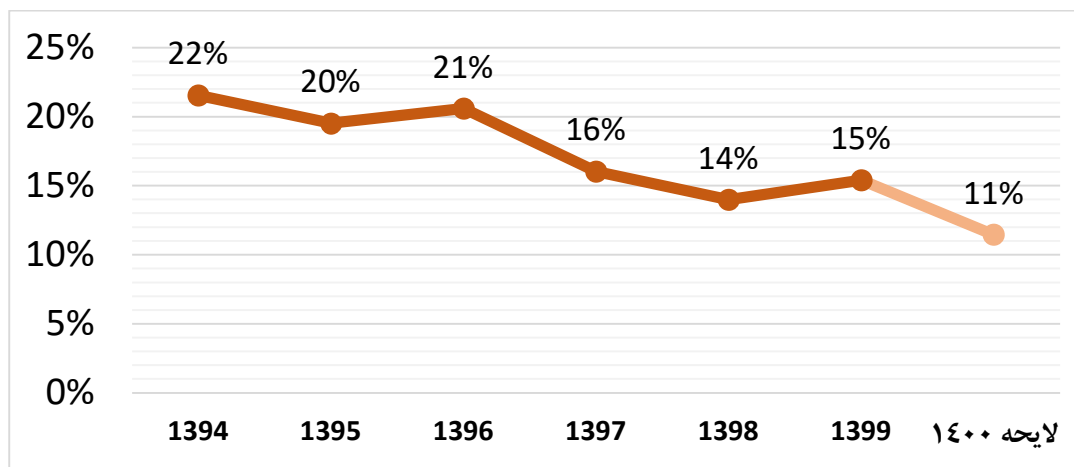
همواره این نگاه به بودجه دولت وجود دارد که می‌تواند موتور محرکه رشد و توسعه اقتصادی باشد و این به واسطه بودجه عمرانی دولت است. در لایحه ۱۴۰۰، حدود ۱۰۴ همت بودجه عمرانی تدارک دیده شده است؛ اما عملکرد دولت‌ها در سالیان گذشته نشان داده فشار روی دولت، باعث قربانی شدن بودجه عمرانی می‌شود. نمودار ۱۵ نشان می‌دهد از سال ۱۳۸۰، شکاف فزاینده‌ای بین هزینه‌های جاری و عمرانی دولت به وجود آمده است.

نمودار ۱۵: روند هزینه‌های جاری و عمرانی به قیمت‌های جاری



بر این اساس، دیگر نمی‌توان مانند سابق انتظار ایفای کارکرد توسعه‌ای برای بودجه دولت قائل بود. بررسی دقیقتر سهم بودجه عمرانی از بودجه عمومی دولت طی سالهای اخیر (نمودار ۱۶) نیز موید این نکته است.

نمودار ۱۶: سهم بودجه عمرانی دولت (تملك داراییهای سرمایه‌ای) از کل سمت مصارف بودجه عمومی



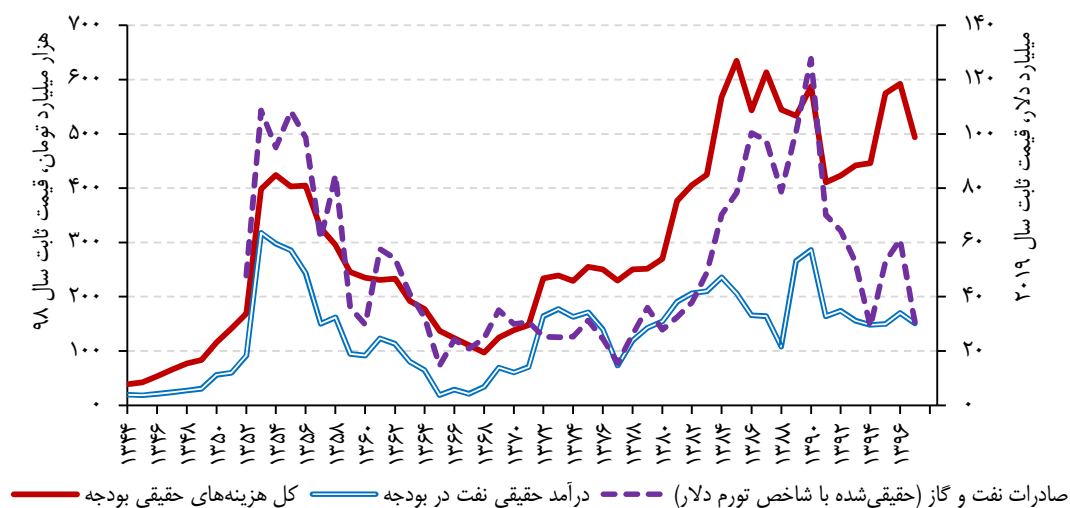
همانگونه که از نمودار فوق مشخص است سهم بودجه عمرانی از کل مخارج عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۰ حدود یک دهم شده است. البته این عدد در تخصیص نیز کاهش جدی خواهد کرد چرا که طی سالهای اخیر همواره نرخ تخصیص بودجه عمرانی از بودجه غیرعمرانی کمتر بوده است.

۳. تحلیل و آسیب شناسی نقش نفت در بودجه دولت

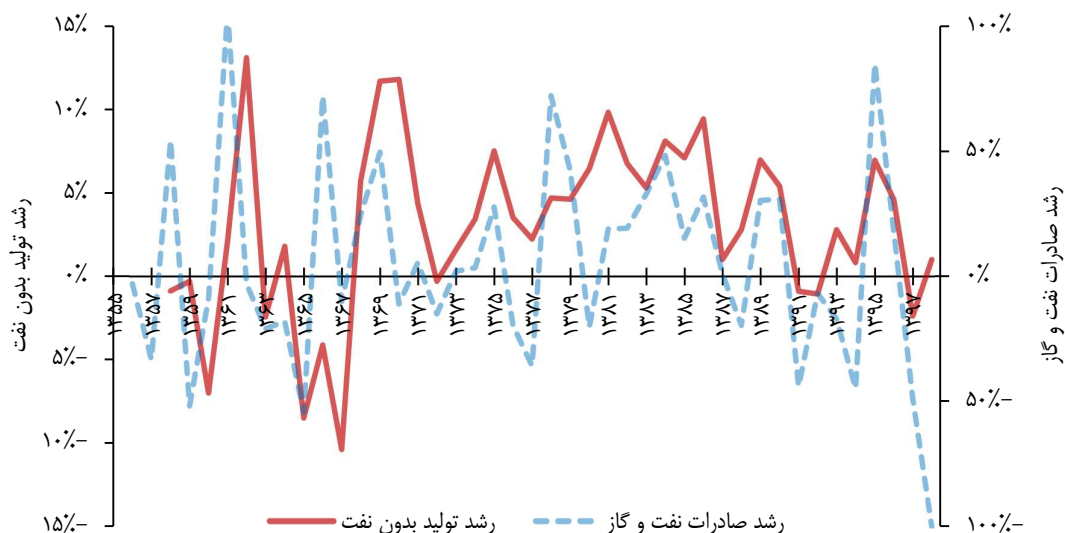
رهایی از شر تورمهای دو رقمی و دیرینه در اقتصاد کشور به جز با تفکیک ارزشهای نفتی از بودجه دولت امکان ندارد؛ چه دولت درآمد نفتی کافی داشته باشد و چه نداشته باشد. درآمدهای نفتی باید صرف منافع بین نسلی (توسعه زیرساختها و انتقال تکنولوژیهای پیشرفته) شود. تفکیک ارزشهای نفتی از بودجه دولت هم امکانپذیر نیست مگر با کاهش مستمر کسری تراز عملیاتی و رساندن آن به زیر ۱۵ درصد. حدی که بتوان نوسانات در تراز عملیاتی بودجه (کسری و مازاد) را با استفاده از اوراق بدهی دولت هموار نمود. ضمن اینکه وابستگی بودجه به نفت باعث می‌شود از طرفی به محض کاهش درآمدهای نفتی به دلایل مختلف، بودجه با کسری بزرگی مواجه شود. از طرف دیگر با افزایش درآمدهای نفتی انبساط قابل توجهی در مخارج دولت ایجاد می‌شود. بنابراین بودجه ماهیت موافق چرخه‌ای پیدا کرده و رونق و رکودهای اقتصاد را تشدید و تعمیق می‌کند؛ در حالی که یکی از کاربردهای اصلی بودجه و به طور کلی سیاست مالی دولت، کاهش نوسانات اقتصاد کلان است.

بررسی روند درآمدهای حقیقی نفت و کل هزینه‌های بودجه (شامل هزینه‌های جاری و عمرانی، حقیقی‌شده با شاخص قیمت مصرف‌کننده) نشان‌دهنده‌ی همبستگی قابل توجه بین این دو متغیر است (نمودار ۱۷). همبستگی مذکور تا قبل از دهه ۸۰ قوی‌تر بوده، اما پس از آن کمرنگ شده است. مشاهدات دیگر نشان می‌دهد افزایش هزینه‌ها مخصوصاً در دهه ۸۰ با افزایش کسری همراه بوده است. مقایسه‌ی روند هزینه‌های کل بودجه با روند صادرات نفت و گاز نیز همبستگی قابل توجهی نشان می‌دهد؛ به طوری که در هر دوره‌ی افزایش صادرات نفتی، اندازه‌ی بودجه نیز بزرگ شده و در مقابل در زمان‌های کاهش صادرات، بودجه منقبض شده است. این همبستگی در دهه ۸۰ به خوبی دیده می‌شود.

نمودار ۱۷: روند کل هزینه‌های حقیقی بودجه، درآمد حقیقی نفت در بودجه و صادرات نفت و گاز (منبع: بانک مرکزی)



نمودار ۱۸: روند رشد تولید بدون نفت و رشد صادرات نفت و گاز (منبع: بانک مرکزی)



مقایسه‌ی روند رشد تولید بدون نفت و رشد صادرات نفتی نیز حاکی از همبستگی بالای این دو متغیر است (نمودار ۱۸). تقریباً در تمام سال‌هایی که رشد صادرات نفتی بیش‌تر از ۱۰ درصد بوده، رشد تولید بدون نفت هم مقدار مثبت داشته است. به همین صورت، اغلب سال‌هایی که رشد صادرات منفی شده، تولید بدون نفت نیز کاهش پیدا کرده است. با توجه به نمودار قبل می‌توان گفت بخش قابل ملاحظه‌ای از این همبستگی از مسیر بودجه وارد اقتصاد شده است. علی‌رغم تلاش‌هایی که در طول ۲۰ سال اخیر برای ایجاد ثبات در ورود منابع نفتی به بودجه انجام گرفته است، این مهم محقق نشده و بودجه‌ی دولت کماکان همراه با تحولات درآمدهای نفتی منبسط و منقبض می‌شود. پس از تجربه ناموفق حساب ذخیره ارزی، صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۸۹ تاسیس شد تا با ورود بخشی از عواید حاصل از صادرات

نفت و گاز به این صندوق، از ورود مستقیم آن‌ها به بودجه جلوگیری شود. بعلاوه با سرمایه‌گذاری منابع پس‌انداز شده در صندوق، عواید نفتی به صورت عادلانه بین نسل‌های مختلف توزیع شود.

سازوکار فعلی تسهیم عواید بین دولت، صندوق توسعه و شرکت ملی نفت بر اساس قاعده‌ی تسهیم درصدی است؛ به صورتی که شرکت ملی نفت معادل ۱۴.۵ درصد و صندوق توسعه ملی حداقل ۲۰ درصد از عواید را دریافت می‌کنند. همچنین طبق قانون سهم صندوق توسعه باید سالانه ۲ واحد درصد افزایش و سهم دولت به همین میزان کاهش یابد. قاعده‌ی تسهیم درصدی عواید حتی در صورت اجرای صحیح قانون، اشکالاتی برای عملکرد بودجه دولت، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه به همراه دارد. از جمله‌ی این اشکالات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- در این قاعده کماکان منابع نفتی بودجه با عواید صادرات نفت رابطه‌ی مستقیم داشته و از نوسانات آن متأثر می‌شود. لذا این سازوکار عملاً نمی‌تواند نقش ثبات‌سازی بودجه را به طور کامل ایفا کند.
- در قاعده‌ی فعلی، میزان عواید حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی معیار محاسبه‌ی سهم سه بازیگر اصلی است. به علت عدم وجود شفافیت در مراحل استخراج تا صادرات، این وضعیت بستر غیرشفافی را ایجاد کرده است.
- این قاعده با هدف توزیع بین نسلی منابع طبیعی (که یکی از اهداف اصلی تاسیس صندوق توسعه است) سازگاری ندارد. چون در حالی که میزان سهم هر نسل از عواید مقدار نسبتاً ثابتی باید باشد، درآمدهای ورودی به بودجه بسته به شرایط صادرات نفت تغییر می‌کند. لذا ممکن است در طول سنوات مختلف، سهم هر نسل کمتر یا بیشتر از مقدار عادلانه‌ی خود باشد.
- تعیین سهم ۱۴.۵ درصدی شرکت ملی نفت فاقد سازوکارهای انگیزشی لازم برای توسعه‌ی بخش نفت و گاز کشور بوده و می‌تواند باعث تضعیف این بخش شود. بعلاوه طبق این قاعده، نوسانات درآمدهای نفتی به شرکت ملی نفت نیز سرایت کرده و فعالیت آن را مختل می‌کند. علاوه بر آن، سیاستهای یارانه قیمتی انرژی که دولت اعمال می‌کند عملاً بخشی از هزینه‌اش را شرکت نفت هم پرداخت می‌کند.
- اختلال در منابع درآمدی شرکت ملی نفت باعث می‌شود سایر بخش‌های اقتصاد نیز از این طریق دچار مشکل شوند. در دوره‌های کاهش درآمد نفتی، این شرکت برای تامین هزینه‌های خود ناچار به استقراض از شبکه بانکی داخلی و صندوق توسعه می‌شود که خود باعث انتقال نوسانات نفت به بخش بانکی و صندوق توسعه و در نتیجه آسیب شدید به آن‌ها می‌گردد.
- از آنجا که میزان عواید ارزی صادرات نفت و گاز در هر سال نامشخص است، دولت باید در بودجه‌ی سالانه تخمین‌هایی از قیمت و میزان فروش این محصولات داشته باشد. علاوه بر خطای قابل توجه تخمین‌های مذکور، علی‌الخصوص در شرایط تحریم، امکان تعیین صلاح‌دید اعداد و پوشش صوری هزینه‌های بودجه وجود دارد.

این مسأله باعث غیرشفاف شدن تخصیص منابع و همچنین شکل‌گیری کسری پنهان در متن قانون بودجه می‌گردد.

- قاعده‌ی درصدی، سهم ذینفعان مختلف را بر اساس فروش محصول تعیین می‌کند. به علت عدم شفافیت کافی در خصوص ارتباط بین تولید و فروش محصولات نفتی، همواره بین دولت و شرکت ملی نفت در مورد مبنا، روش محاسبه و نحوه تقسیم عایدات اختلاف وجود دارد. این اختلاف‌ها باعث شده تکالیف مالی متعددی ذیل قوانین بودجه سالانه بر عهده شرکت ملی نفت گذاشته شود. در حالی که این تکالیف از جمله وظایف حاکمیت محسوب می‌شود. لذا علاوه بر نوسانات دریافتی‌های شرکت ناشی از وضعیت صادرات نفت، تکالیف مذکور نیز اختلال‌های مضاعفی در هزینه‌های این شرکت ایجاد کرده است. موضوع تخصیص قیر یارانه‌ای یکی از مصادیق این مساله است.

۴. بازار بدهی و توان استقراض دولت

منابع و مصارف بودجه به علت عدم قطعیت‌های دنیای واقع و اتفاقات غیرقابل پیش‌بینی، همواره با نوسان مواجه است. در ایران علاوه بر حوادث طبیعی مانند سیل و زلزله و... نوسانات درآمدهای نفتی ناشی از قیمت نفت یا تحریم‌ها نیز بر این نوسانات می‌افزاید. برای حل این مشکل دو ابزار اصلی و متداول در بین کشورها عبارت است از:

- صندوق‌های ثبات‌ساز: این صندوق‌ها به خصوص در کشورهایی که از رانت منابع طبیعی برخوردارند، شرط لازم برای ایجاد ثبات بودجه است. بعلاوه، رانت منابع طبیعی این فرصت را به کشورها می‌دهد که بتوانند در مقابل شوک‌های بزرگ (مانند بحران کرونا) عملکرد بهتری داشته باشند.
- انتشار اوراق بدهی: این روش، متداول‌ترین و اصلی‌ترین روش کاهش نوسانات مالی دولت در اکثر کشورها است. اوراق دولتی این امکان را می‌دهد که شوک‌های مثبت و منفی به بودجه دولت از طریق انتشار یا بازخرید اوراق هموار شده و اثرات آن به اقتصاد منتقل نشود.

در ایران تا سال ۱۳۹۴ عملاً بازار اوراق بدهی دولت وجود نداشته است. این مسأله در کنار عدم وجود صندوق ثبات‌ساز کارا، باعث می‌شود دولت در مقابل نوسانات بیرونی اقتصاد منفعل باشد. لذا مشاهده می‌کنیم به موازات افزایش درآمدهای نفتی در دهه ۸۰، بودجه دولت نیز منبسط شده است. در ادامه و با وقوع تحریم‌ها، بودجه دچار مشکل شده و نتوانسته رشد خود را همگام با تورم ادامه دهد؛ با توجه به چسبندگی هزینه‌های جاری، کاهش درآمدها به افزایش کسری بودجه انجامیده که از راه‌های نامناسبی همچون استقراض از بانک‌ها یا افزایش بدهی به نهادهای مختلف تامین

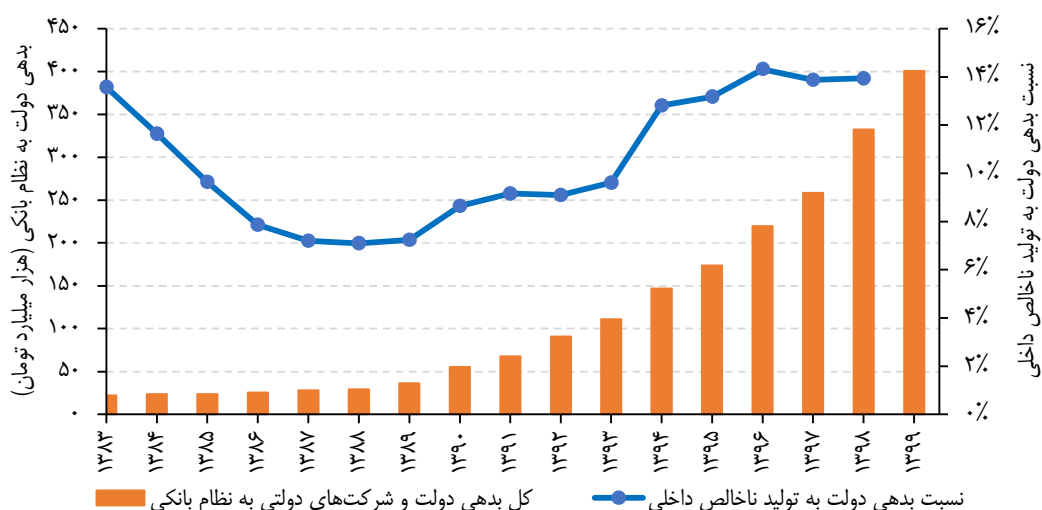
شده است. این مسأله از طرفی به تورم دامن زده و از طرف دیگر با کاهش شدید هزینه‌های عمرانی، رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار داده است.

پس از سال ۱۳۹۴ انتظار می‌رفت با انتشار اوراق و راه‌اندازی بازار بدهی دولت، بخشی از نوسانات بودجه از طریق این بازار قابل پوشش باشد. اما به علت اشکالات متعدد در فرایندهای قانونی و اجرایی (که در ادامه اشاره می‌شود)، این هدف تاکنون محقق نشده است. به ویژه اینکه در دو سال اخیر و به دنبال بازگشت تحریم‌های آمریکا، درآمدهای دولت کاهش پیدا کرده و هزینه‌های متعددی نظیر جبران کسری صندوق‌های بازنشستگی نیز اضافه شده است. شوک بزرگ بحران کرونا نیز به هر دو طرف منابع و مصارف بودجه وارد آمده و مشکلات مضاعفی به بار آورده است. مجموعه‌ی این اتفاقات و وضعیت فعلی بودجه دولت ایجاب می‌کند روش مناسبی برای تامین کسری بودجه‌ی قابل توجه کنونی به کار گرفته شود.

۴/۱. آخرین وضعیت بدهی‌های دولت و کسری بودجه

در حال حاضر آمار دقیق و رسمی از کل بدهی‌های دولت به نهادها و سازمان‌های مختلف در دسترس نیست. وزارت اقتصاد از سال ۱۳۹۴ اقدام به جمع‌آوری و احصاء بدهی‌های دولت کرده، اما اطلاعات تهیه‌شده به صورت عمومی منتشر نمی‌شود. با نگاه به ترازنامه شبکه بانکی و بانک مرکزی می‌توان برآوردی از وضعیت روند بدهی‌های دولت به دست آورد. طبق نمودار ۱۹، کل بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به نظام بانکی از ابتدای دهه ۹۰ تا شهریور ۹۹ حدوداً ۸ برابر شده و به ۴۰۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. مقایسه‌ی این مقدار با تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد از سال ۱۳۸۹ روند نسبت بدهی به تولید صعودی بوده و از نزدیک ۸ درصد به حدود ۱۴ درصد رسیده است. با لحاظ سایر بدهی‌های دولت به نهادها و سازمان‌های دیگر، این نسبت بزرگتر خواهد بود.

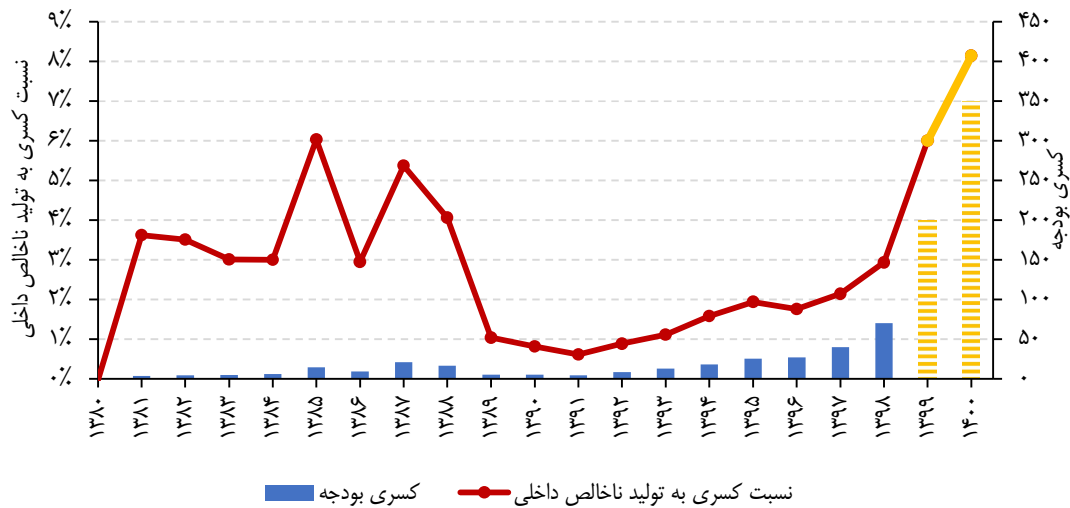
نمودار ۱۹: روند بدهی دولت و شرکتهای دولتی به نظام بانکی (منبع: بانک مرکزی)



این حجم از بدهی دولت، بدون اینکه برنامه‌ی مشخصی برای بازپرداخت آن وجود داشته باشد، مشکلات فراوانی برای نهادهای بستانکار ایجاد می‌کند. در چند سال اخیر دولت با انتشار اوراق، بخشی از بدهی‌های خود به پیمانکاران خصوصی را تسویه کرده و توانسته است از توقف بسیاری از پروژه‌های مهم کشور جلوگیری کند. ادامه‌ی روند تسویه بدهی‌ها از طریق اوراق، البته پس از رفع نواقص بازار بدهی، می‌تواند باعث تسهیل فعالیت نهادها و پیمانکاران مذکور شود.

نکته‌ی نگران‌کننده در مورد بدهی‌های دولت، روند صعودی آن‌ها، مخصوصاً با توجه به کسری بودجه‌ی کنونی است (نمودار ۲۰). عملکرد ۷ ماهه بودجه ۹۹ نشان‌دهنده‌ی حدوداً ۱۳۰ هزار میلیارد تومان کسری است که حدود ۹۰ هزار میلیارد تومان آن از طریق اوراق و بیش از ۳۰ هزار میلیارد تومان آن از طریق فروش سهام و واگذاری شرکتهای دولتی تامین شده است. تخمین زده می‌شود تا پایان سال ۹۹ کسری بودجه به حدود ۲۵۰ هزار میلیارد تومان برسد. در لایحه‌ی بودجه سال ۱۴۰۰ حدوداً ۲۰۰ هزار میلیارد تومان کسری تراز عملیاتی و سرمایه‌ای پیش‌بینی شده است. با توجه به اینکه احتمالاً بخش بزرگی از درآمدهای نفتی بودجه تحقق پیدا نمی‌کند، آن درآمدها نیز عمدتاً به کسری بودجه تبدیل می‌شود. با یک تخمین ابتدایی می‌توان گفت کسری بودجه سال آینده به حدود ۳۵۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید. با توجه به این تخمین‌ها و فرض رشد اقتصادی تقریباً صفر برای امسال و سال بعد، نسبت کسری به تولید ناخالص داخلی روند صعودی خود را با شدت بیشتری ادامه داده و به حدود ۹ درصد خواهد رسید. ادامه‌ی این روند می‌تواند باعث ناپایداری اساسی در وضعیت مالی دولت و کلیت اقتصاد شود.

نمودار ۲۰: روند نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی (منبع: بانک مرکزی)



در صورتی که منبع مناسبی برای تامین کسری بودجه‌ی مذکور استفاده نشود، شرایط ناگواری ایجاد خواهد شد. دولت برای سال آینده چند راهکار بیشتر ندارد:

- **پولی‌سازی کسری بودجه:** این روش زیان‌آورترین راه برای تامین کسری بودجه است و در شرایط فعلی کشور، مستقیماً به تورم منجر می‌شود. استقراض مستقیم از بانک مرکزی، دریافت سود حاصل از تسعیر دارایی‌های ارزی بانک مرکزی، اختصاص خط اعتباری برای بانک‌ها، استفاده از منابع بانکی برای انجام طرح‌های بودجه، تکالیف مختلف به بانک‌ها در قالب تبصره‌های بودجه‌ای، الزام بانک مرکزی برای خرید اوراق دولتی یا کاهش نرخ سود آنها (خارج از قاعده‌ی هدف‌گذاری تورمی)، همه از مصادیق پولی‌سازی کسری بودجه محسوب می‌شود و بسیار خطرناک است.
- **ایجاد بدهی به سازمان‌ها و نهادهای مختلف:** در این روش علاوه بر اینکه در عملکرد نهادهای مذکور اختلال ایجاد می‌شود، برای دولت نیز کم‌هزینه نیست. چون به هر حال این نهادها بدهی دولت را به همراه سود آن در ترازنامه‌ی خود ثبت می‌کنند و مشکل فعلی با اندازه‌ای فزاینده به آینده موکول می‌شود و به صورت یک دارایی منجمد در ترازنامه این نهادها شکل می‌گیرد. عدم شفافیت در نرخ سود و اصل بدهی ایجاد شده نیز از جمله دیگر ایرادهای این روش است که در طی زمان اختلافات حسابداری بسیاری را ایجاد کرده‌است.
- **فروش دارایی‌های دولتی:** این روش در سال جاری به کار گرفته شد و به لطف رشد قابل توجه بازار سرمایه، تا حدی منابع نسبتاً مناسبی را در اختیار دولت قرار داد. فروش سهام و سایر دارایی‌های دولتی در صورتی که با واگذاری مدیریت بنگاه‌ها و عدم دخالت در فعالیت بخش خصوصی نیز همراه باشد، می‌تواند اثرات مثبتی از نظر بهره‌وری در اقتصاد برجا بگذارد. اما به هر حال دارایی‌های دولت محدود بوده و نمی‌توان این روش را برای

مدت زیادی به کار برد و به عنوان منبع پایدار به آن اتکا جست. بعلاوه در شرایط نامناسب اقتصادی فعلی امکان فروش دارایی‌های دولت به قیمت مناسب نیز وجود ندارد.

- **استفاده از ظرفیت بازار بدهی و انتشار اوراق:** تجربه‌ی اکثر کشورهای دنیا و همچنین تجربه‌ی سال ۱۳۹۹ کشور در تامین بخش بزرگی از کسری بودجه از طریق انتشار اوراق نشان می‌دهد این روش پتانسیل خوبی برای تخفیف مشکلات مالی دولت دارد. در صورتی که نقایص موجود در فرایند انتشار اوراق رفع شده و بازار بدهی توسعه داده شود، امکان تامین بخش قابل توجهی از کسری بودجه‌ی فعلی وجود دارد. البته باید ملاحظه شود که اوراق منابع پایدار نیستند و تنها در صورتی که ابعاد انتشار آنها محدود و کنترل شده باشد میتواند به عنوان مفری برای برون‌رفت از شرایط موجود باشد.

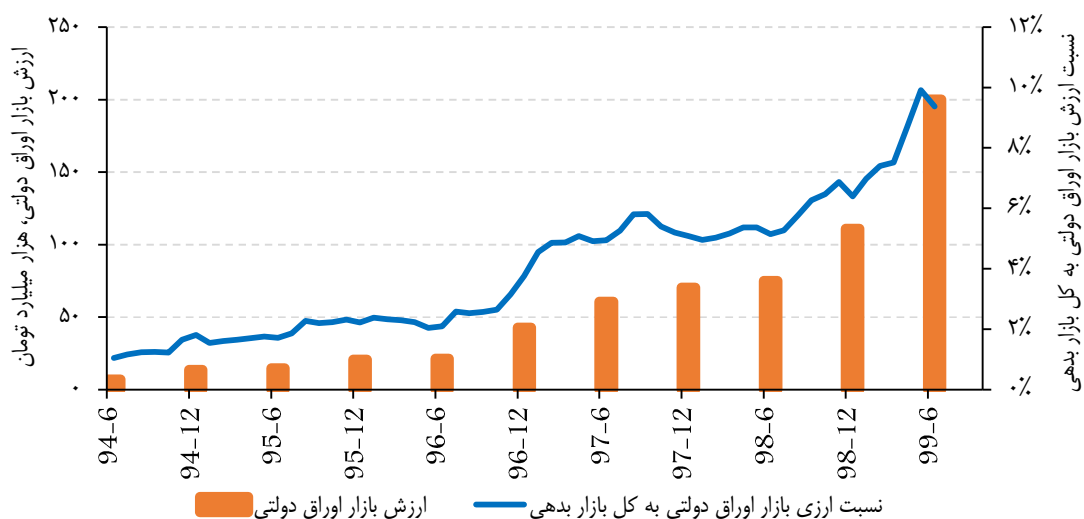
البته پرواضح است که استفاده از هر روشی برای تامین کسری بودجه، در درجه‌ی اول مستلزم صرفه‌جویی در مصارف و کاهش هزینه‌های غیرضروری است. همچنین در صورتی که در سال آینده به هر دلیلی درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت افزایش یابد، نباید از قاعده‌ی تعیین‌شده برای ورود مقدار ثابت منابع نفتی به بودجه عدول کرد.

۴/۲. وضعیت بازار اوراق بدهی دولتی

بازار اوراق بدهی دولت پس از تاسیس در سال ۱۳۹۴ تاکنون رشد قابل توجهی داشته و ارزش آن از کمتر از ۱۰ هزار میلیارد تومان در ماه‌های ابتدایی به بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان در شهریور ۹۹ رسیده است. البته بخش قابل توجهی از این رشد در سال ۹۹ اتفاق افتاده، به طوری که ارزش بازار در ۶ ماهه ابتدایی سال حدوداً دوبرابر شده است.

بازار اوراق دولتی در حال حاضر در مقایسه با کل بازار بدهی (شامل تسهیلات بانکی) اندازه کوچکی دارد (نمودار ۲۱). اگرچه نسبت ارزش بازار اوراق به کل بازار بدهی در سال‌های اخیر رشد قابل توجهی داشته و از کمتر از ۱ درصد به بیش از ۱۰ درصد رسیده است، با این حال می‌توان گفت این بازار ظرفیت رشدهای بالاتری دارد. برای مقایسه خوب است به این نکته اشاره کنیم که در سال ۹۸ به طور میانگین در هر ماه حدوداً ۲۵ هزار میلیارد تومان تسهیلات توسط شبکه بانکی به بخش غیردولتی ارائه شده؛ در حالی که در همین سال ماهانه کمتر از ۳ هزار میلیارد تومان به ارزش بازار بدهی افزوده شده است. این ارقام در سال ۹۹ به ۵۰ و ۱۵ تغییر کرده است که نشان‌دهنده‌ی رشد بیشتر بازار بدهی در مقابل تسهیلات بانکی است.

نمودار ۲۱: روند بازار اوراق بدهی دولت و مقایسه آن با کل بازار بدهی کشور (منبع: شرکت فرابورس ایران)



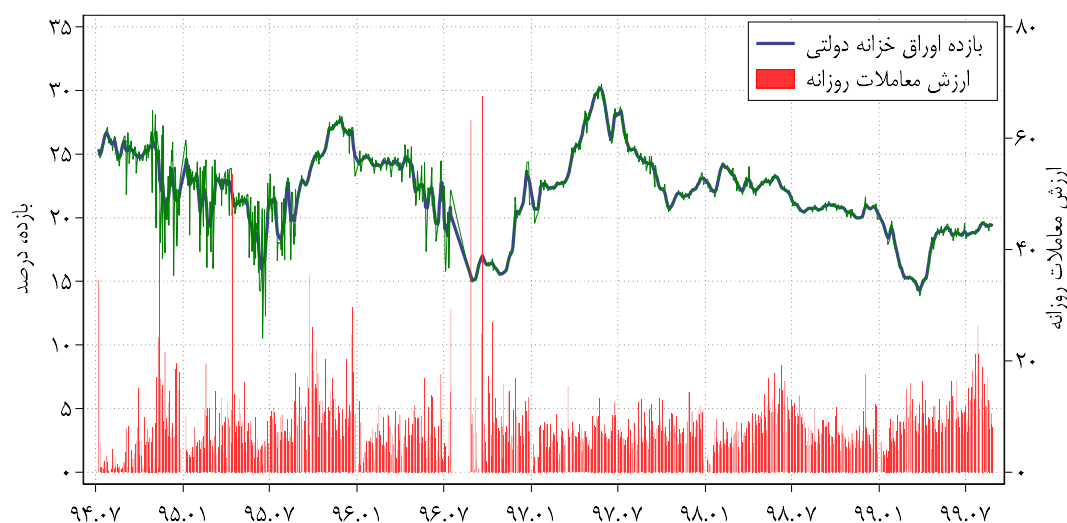
علی‌رغم اهمیت بازار بدهی از نظر تامین مالی دولت (و همچنین بخش غیردولتی)، این بازار هنوز توسعه‌ی کافی پیدا نکرده و اشکالات و نقائص متعددی دارد که می‌تواند مانع رشد آن به میزان مطلوب گردد. از جمله‌ی این اشکالات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۴/۲/۱. عمق بازار

بازارهای عمیق دارای قابلیت نقدشوندگی بالایی بوده و سرعت انجام معاملات در آن‌ها زیاد است. به طوری که هیچ تقاضا و عرضه‌ای در بازار بی‌پاسخ نمی‌ماند. همچنین هر خریدار یا فروشنده به تنهایی نمی‌تواند بر قیمت تاثیر قابل توجهی داشته باشد. عوامل زیادی بر عمق بازار اثر گذارند، از جمله شفافیت و کارایی بازار، محدودیت نوسان قیمت، کارآمدی بازارگردان، نبود انحصارات، تنوع اوراق قابل معامله، تنوع بازیگران و عملیات بازار باز فعال در بازار بین بانکی با مبادله‌گران اولیه و....

بررسی اوراق خزانه دولتی (که تا قبل از سال ۹۹ بخش عمده‌ی بازار اوراق بدهی را تشکیل می‌داد) نشان می‌دهد نوسانات روزانه و کوتاه‌مدت این بازار بالا بوده است (نمودار ۲۲). در ماه‌های ابتدایی به علت حجم بسیار کم اوراق موجود در بازار (کمتر از ۱۰ هزار میلیارد تومان)، نوسانات بالایی در نرخ بازده وجود داشته است. به مرور زمان و با انتشار اوراق جدید، ارزش کل بازار افزایش یافته و نوسانات روزانه‌ی کمتری را در بازده اوراق شاهد هستیم. با این حال نوسانات در بازه‌های چند ماهه همچنان بزرگ و قابل توجه است. برای مثال در بازه‌ی کمتر از یک سال از آبان ۹۶ تا شهریور ۹۷، نرخ بازده بیش از ۱۵ درصد افزایش پیدا کرده است. این تغییرات شدید هم برای دارندگان اوراق و هم برای دولت نامطلوب است و امکان پیش‌بینی و برنامه‌ریزی را محدود می‌کند.

نمودار ۲۲: روند نرخ بازده و ارزش معاملات روزانه‌ی اوراق خزانه دولتی (منبع: شرکت فرابورس ایران)



عدم وجود بازارگردان کارآمد و همچنین عدم حضور بانک مرکزی در بازار برای انجام عملیات بازار باز، دو علت اصلی نوسانات مذکور بوده است. در حالی که نرخ بازده متوسط بازار نوسانات کمی را در دو سال اخیر نشان می‌دهد، اگر به وضعیت هر یک از اوراق به صورت جداگانه نگاه کنیم، نوسانات بسیار بزرگی، هم در نرخ و هم در حجم معاملات مشاهده می‌کنیم. بازارگردان وظیفه دارد با خرید و فروش اوراق از این نوسانات بکاهد و نقدشوندگی اوراق را افزایش دهد. نقدپذیری پایین اوراق، ریسک نقدشوندگی ایجاد می‌کند و باعث می‌شود خریداران اوراق نرخ بازده بالاتری را مطالبه کنند. در نتیجه هزینه‌ی تامین مالی دولت نیز افزایش می‌یابد.

عملیات بازار باز برای اولین بار در اواخر سال ۹۸ اجرایی شد و تا قبل از آن بانک مرکزی در بازار حضور نداشت. لذا کنترل نرخ سود اوراق دولتی از دسترس بانک مرکزی خارج بود و قیمت اوراق در دامنه‌ی بزرگی تغییر می‌کرد. وجود این تغییرات بزرگ در بازار باعث می‌شود ریسک بهره‌ی اوراق بالا باشد و خریداران اوراق نرخ بازده بیشتری طلب کنند؛ لذا هزینه‌ی تامین مالی برای دولت بالا خواهد بود. علی‌رغم شروع اجرای عملیات بازار باز بانک مرکزی، به دلیل وجود مسیرهای متعدد رشد پایه پولی بجز عملیات بازار باز مانند اضافه برداشت بانکها و یا اعتباردهی به آنها، رشد بدهی دولت بدون اعطای اوراق به بانک مرکزی، و رشد دستوری پایه پولی به دلیل اجبار بانک مرکزی به خرید ارز دولت و صندوق توسعه ملی و عدم امکان استریلیزه کردن این عملیات (به دلیل اوراق نبودن بدهیهای دولت در ترازنامه بانک مرکزی)، بازار بدهی کماکان با وضعیت مناسب خود فاصله قابل توجهی دارد و بازار بدهی کارا عمل نمی‌کند.

۴/۲/۲. تنوع اوراق بدهی

عدم وجود تنوع کافی در اوراق بدهی دولت، یکی دیگر از عواملی است که جذابیت این بازار را محدود کرده است. نهادهای مالی مختلف با اهداف متفاوتی اوراق خریداری می‌کنند. بعضی نهادها مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری و شرکت‌های بیمه، اوراق را برای بهره‌مندی از بازده آن می‌خرند و تا سررسید در ترازنامه‌ی خود نگهداری می‌کنند. برای این نهادها ریسک نقدشوندگی و نرخ بهره اهمیت زیادی ندارد. در مقابل بعضی نهادها مانند بانک‌ها اوراق را علاوه بر بازده، برای فعالیت در بازار بین بانکی یا مدیریت نقدینگی خود نیز خریداری می‌کنند و ریسک نرخ بهره و نقدشوندگی برای آن‌ها اهمیت بسیار زیادی دارد. بنابراین باید اوراق متنوع به لحاظ دیرش (Maturity) به اندازه کافی وجود داشته باشد تا انواع تقاضاها پوشش داده شود. در یک بازار توسعه‌یافته باید در هر لحظه اوراق با سررسیدهای مختلف، کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت در بازار وجود داشته باشد. اوراق کوتاه‌مدت برای مدیریت نقدینگی کوتاه‌مدت نهادهای مالی و همچنین عملیات بازار باز بانک مرکزی مورد نیاز است؛ در مقابل اوراق بلندمدت (با بازده بالاتر) برای سرمایه‌گذاری و استفاده از سود به کار می‌روند.

در بازار ایران این تنوع معمولاً رعایت نمی‌شود و اغلب اوراق در سررسیدهای طولانی‌مدت یک تا چند سال منتشر می‌شود. اوراق کوتاه‌مدت ۳ و ۶ ماهه از نظر نهادهای مالی بزرگی مثل بانک‌ها جذابیت بالایی دارد و برای فعالیت آن‌ها در بازار بین بانکی ضروری است. همچنین با توجه به اینکه ترازنامه بانک مرکزی باید کمترین ریسک ممکن را داشته باشد، فقط اوراق کوتاه‌مدت برای انجام متداول عملیات بازار باز صحیح است. علاوه بر این موارد، به علت نرخ سود پایین‌تر اوراق کوتاه‌مدت، تامین مالی دولت از این طریق هزینه‌ی کمی را به دنبال دارد. لذا پیشنهاد می‌شود در شرایط حاضر که تورم بالاست دولت به انتشار اوراق کوتاه‌مدت به خصوص اوراق سه ماهه مبادرت نماید و در سررسید، آن‌ها را با انتشار اوراق کوتاه‌مدت جدید بازپرداخت کند.

اوراق گواهی سلف نفتی نوع دیگری از اوراق هستند که بر اساس قرارداد سلف موازی استاندارد نفت منتشر می‌شوند. بر اساس قرارداد سلف نفتی، شرکت ملی نفت ایران یا شرکت‌های تابعه مقدار معینی نفت خام را به فروش می‌رسانند تا در سررسید اوراق، نفت خام به خریدار تحویل داده شود. اوراق گواهی سلف سندی مشتمل بر مجموع دارایی‌های خریدار از قرارداد سلف بوده و در طول دوره (تا قبل از سررسید) قابل معامله است. این اوراق بدون کوپن (پرداخت سود قبل از سررسید) بوده و در پایان دوره، مبنای تحویل فیزیکی یا تسویه نقدی قرارداد خواهند بود.

انتشار اوراق سلف نفتی یکی از روش‌های نوین برای جذب سرمایه می‌تواند باشد. به همراه قرارداد سلف همواره یک حواله نیز وجود دارد که در هر معامله منتقل می‌شود. به این ترتیب هر فردی که در پایان دوره اوراق را در اختیار داشته باشد، می‌تواند نفت را تحویل بگیرد. بعلاوه یک قرارداد اختیار فروش نیز همراه با قرارداد سلف وجود دارد که اگر

در زمان سررسید، قیمت نفت نسبت به زمان خریداری اوراق کاهش یافته بود، شرکت ملی نفت (یا شرکت‌های تابعه) نفت را از دارنده اوراق به قیمت مشخصی که در قرارداد ذکر می‌شود خریداری می‌کنند. به این ترتیب یک حداقل سود برای خریداران اوراق تضمین می‌شود. نکته حایز اهمیت این است که این اوراق نباید به نوعی ضمانت شود که جایگزین سپرده‌های بانکی و یا اوراق بدون ریسک دولتی شوند که در این صورت بازار اوراق دولتی و سپرده های بانکی را دچار اختلال مینماید و هزینه مالی دولت را به شدت بالا میبرد.

اوراق سلف نفتی از این جهت که درآمد منعطفی دارند، نسبت به اوراق اجاره مزیت دارند؛ البته با ریسک بالاتری نیز همراهند. همچنین از این نظر که کف و سقف سود در اوراق سلف مشخص است، نسبت به اوراق مشارکت ریسک کمتری دارند. بنابراین اوراق سلف نفتی به عنوان گزینه‌ی مناسبی برای تنوع‌بخشی به بازار بدهی قابل استفاده‌اند (مشروط به عدم تضمین مطابق نرخهای سپرده).

۴/۲/۳. فرآیند انتشار اوراق

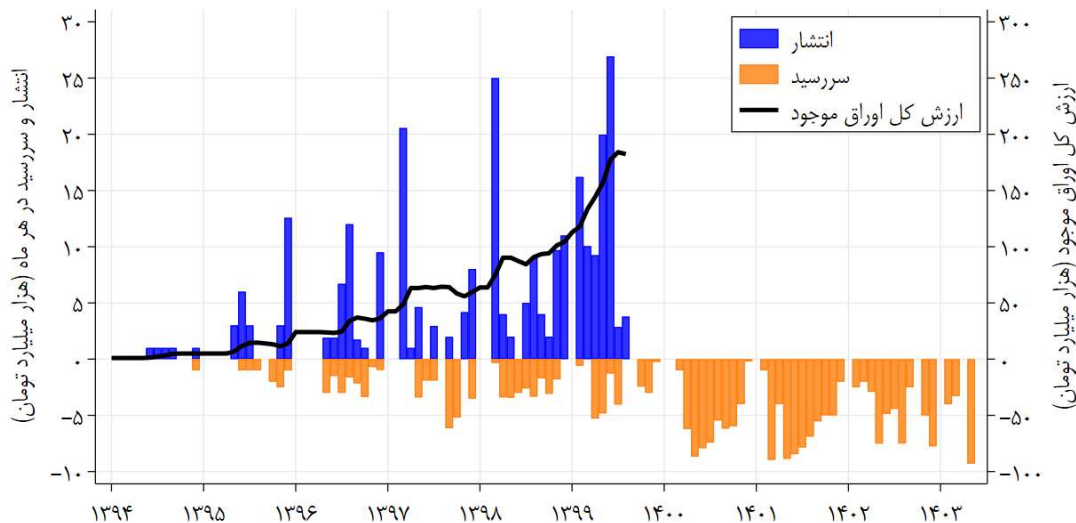
در سال‌های اخیر، به خصوص قبل از سال ۹۹ انتشار اوراق بدهی دولت با اشکالاتی مواجه بوده که از طرفی هزینه‌ی تامین مالی برای دولت را افزایش داده و از طرف دیگر باعث افزایش نوسانات و نااطمینانی در این بازار شده است. از جمله مهم‌ترین اشکالات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- در سال‌های گذشته بخش قابل توجهی از اوراق بدهی (به طور خاص اوراق خزانه اسلامی) برای تسویه بدهی‌های دولت، به طور مستقیم به بستانکاران داده می‌شد. از آنجا که بازار اوراق بدهی در ایران بازار نوپایی محسوب می‌شود، اغلب اشخاصی که اوراق دریافت می‌کنند با این بازار آشنا نبوده و پس از دریافت اوراق اقدام به نقد کردن آن‌ها می‌نمایند و باعث کاهش قیمت اوراق می‌شود. لذا بستانکاران برای قبول اوراق دولت نرخ‌های بالاتری پیشنهاد می‌دهند و به این ترتیب هزینه تسویه بدهی برای دولت افزایش می‌یابد. راهکار صحیح، انتشار اوراق در بازار و تسویه‌ی بدهی‌ها به صورت نقدی است.
- در مرحله‌ی انتشار اوراق، دولت معمولاً اقدام به قیمت‌گذاری و تعیین سقف نرخ بهره می‌کند که باعث کاهش جذابیت اوراق می‌شود. این نحوه‌ی انتشار اوراق در سال ۹۹ باعث شد در بعضی از حراج‌های هفتگی علی‌رغم وجود تقاضای مناسب، معامله‌ای انجام نشود. مخصوصاً در ابتدای سال که نرخ بهره‌ی اوراق در مقادیر بسیار پایینی بود (حدوداً ۱۵ درصد)، حاضر به قبول نرخ‌های اندکی بالاتر نشد و فرصت را از دست داد. لازم است دولت طبق برنامه‌ریزی مدون اقدام به انتشار اوراق، بدون محدودیت‌های قیمتی نماید.
- در نهایت، نبود بازارگردان و وجود نوعی از انحصار در فعالان بازار اولیه، موجب شده‌است که بازار کارایی خود را از دست بدهد.

۴/۲/۴. برنامه‌ی انتشار اوراق

دولت تا پیش از سال ۹۹، برنامه‌ی مشخصی برای انتشار اوراق نداشته و صرفاً در زمان‌های نیاز، اوراق منتشر کرده است (نمودار ۲۳). این رویه باعث می‌شود بازار اوراق نوسانات شدیدی تجربه کند. در سال ۹۹، تلاش شد که بر اساس برنامه منظمتری انتشار اوراق صورت پذیرد ولی به دلیل قیمتگذاریها و مداخلات، روند منظم بازار کماکان دچار اختلال است. در زمان‌هایی که دولت حجم بالایی از اوراق روانه‌ی بازار می‌کند نرخ بهره بالا می‌رود؛ برعکس در زمان‌هایی که بازار با مازاد منابع نقدی مواجه است، دولت حضور ندارد و نرخ بهره کاهش پیدا می‌کند. یکی از دلایل سیالیت بازارهای مالی در فصل بهار ۹۹ همین عدم وجود اوراق کافی و نقدپذیر در بازار بود. این امر باعث شد نرخ بهره اوراق به شدت کاهش پیدا کرده و سپرده‌های سرمایه‌گذاری بانکی روانه بازارهای مختلف شود. در حالی که اگر دولت اقدام به انتشار اوراق می‌کرد، شدت التهاب بازارها کاهش می‌یافت و مهم‌تر از آن، بخش قابل توجهی از کسری بودجه‌ی امسال هم با هزینه‌ی پایین‌تر تامین می‌شد. البته نقش فعال بانک مرکزی در عملیات بازار باز نیز بسیار مهم است که می‌توانست جلوی این نوسانات را بگیرد. بعلاوه، وجود برنامه‌ی مشخص در مورد زمان‌های سررسید اوراق نیز لازم است تا دولت برای بازپرداخت آن‌ها به مشکل برخورد نکند. به نظر می‌رسد از سال ۹۸ به بعد در مورد سررسید اوراق انضباط مناسبی ایجاد شده است. اما کماکان در انتشار اوراق قاعده‌ی روشنی وجود ندارد.

نمودار ۲۳: ارزش اوراق منتشر و سررسید شده در هر ماه (هزار میلیارد تومان) (منبع: شرکت فرابورس ایران)



وجود برنامه منظم انتشار اوراق و اعلام عمومی آن علاوه بر شفافیت، به بازار نیز فرصت می‌دهد تا با تجهیز منابع مالی، خود را برای خرید اوراق دولت و منتفع شدن از سود آن آماده کند. عمده‌ی کشورهای دنیا برای انتشار اوراق بدهی خود از برنامه‌ی منظمی پیروی می‌کنند و این برنامه نیز به صورت عمومی اعلام می‌شود.

علاوه بر اصل وجود برنامه، لازم است تا قبل از ایجاد ثبات اقتصاد کلان و کاهش تورم، انتشار اوراق بلندمدت و ایجاد تعهد طولانی‌مدت با نرخ‌های بالا متوقف شود. در عوض می‌توان با انتشار اوراق کوتاه‌مدت، هم هزینه‌ی تامین مالی دولت را کاهش داد و هم جذابیت بازار اوراق را بالا برد.

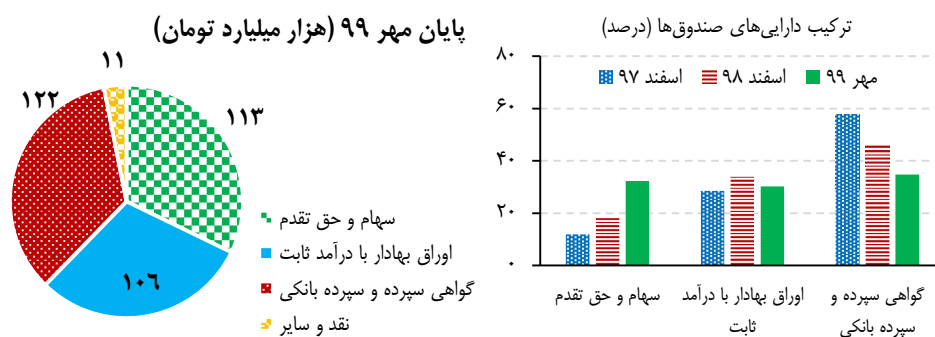
۴/۲/۵. ظرفیت بازار

آمارها نشان می‌دهد اوراق بدهی دولت در انتهای آبان ۹۹ کمتر از ۱۰ درصد از کل بازار بدهی کشور را تشکیل می‌دهند و بخش اعظم بازار بدهی شامل تسهیلات بانکها می‌شود. همچنین ارزش اوراق نسبت به کل نقدینگی فقط ۵ تا ۷ درصد است، در حالی که همین نسبت در سایر کشورها اکثراً بیشتر از ۵۰ درصد می‌باشد. بنابراین می‌توان گفت بازار اوراق بدهی دولت کماکان ظرفیت بالایی برای انتشار اوراق جدید دارد.

دو خریدار عمده‌ی بازار اوراق بدهی دولت در سال‌های اخیر بانکها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری بوده‌اند. بانکها اوراق را به هدف تنوع‌بخشی به سبد دارایی‌ها و مدیریت نقدینگی خود خریداری می‌کنند. با توجه به راه‌اندازی عملیات بازار باز بانک مرکزی و مشروط شدن هرگونه استقراض بانکها به توثیق وثیقه، نیاز بانکها به اوراق مخصوصاً اوراق کوتاه‌مدت افزایش پیدا کرده است. همچنین دستورالعمل بانک مرکزی برای نگهداری حداقل ۳ درصد از مانده‌ی سپرده‌ها به صورت اوراق دولتی یکی دیگر از عوامل افزایش تقاضای اوراق بانکها بوده است. البته هرگونه الزام بانکها برای خرید اوراق باید از طرف بانک مرکزی و با توجه به وضعیت شبکه بانکی و بر اساس قواعد نظارتی و نه با هدف تامین مالی کسری بودجه دولت باشد.

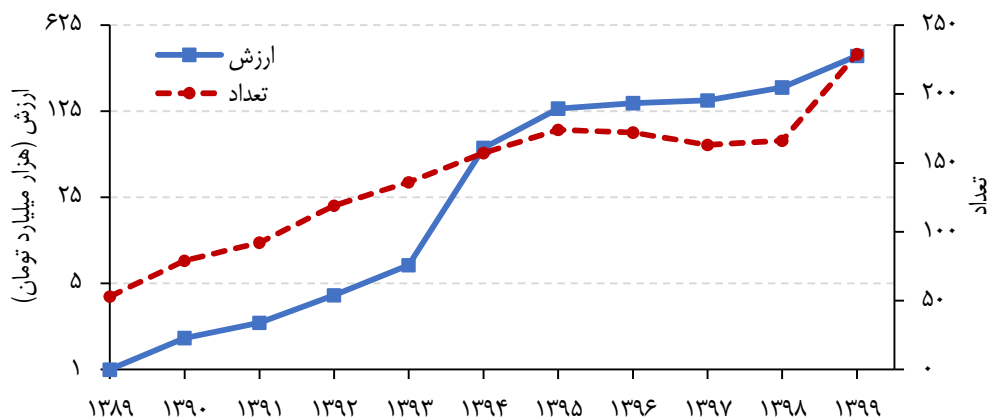
صندوق‌های سرمایه‌گذاری بیش از نیمی از اوراق بدهی دولت را در اختیار دارند و نقش قابل توجهی در توسعه‌ی این بازار داشته‌اند. آمارها نشان می‌دهد صندوق‌ها به طور متوسط حدود ۳۰ درصد از دارایی‌های خود را به اوراق بدهی اختصاص داده‌اند که این سهم در انتهای مهر ۹۹ معادل ۱۰۶ هزار میلیارد تومان بوده است (نمودار ۲۴).

نمودار ۲۴: ترکیب دارایی‌های صندوق‌های سرمایه‌گذاری (منبع: شرکت فرابورس ایران)



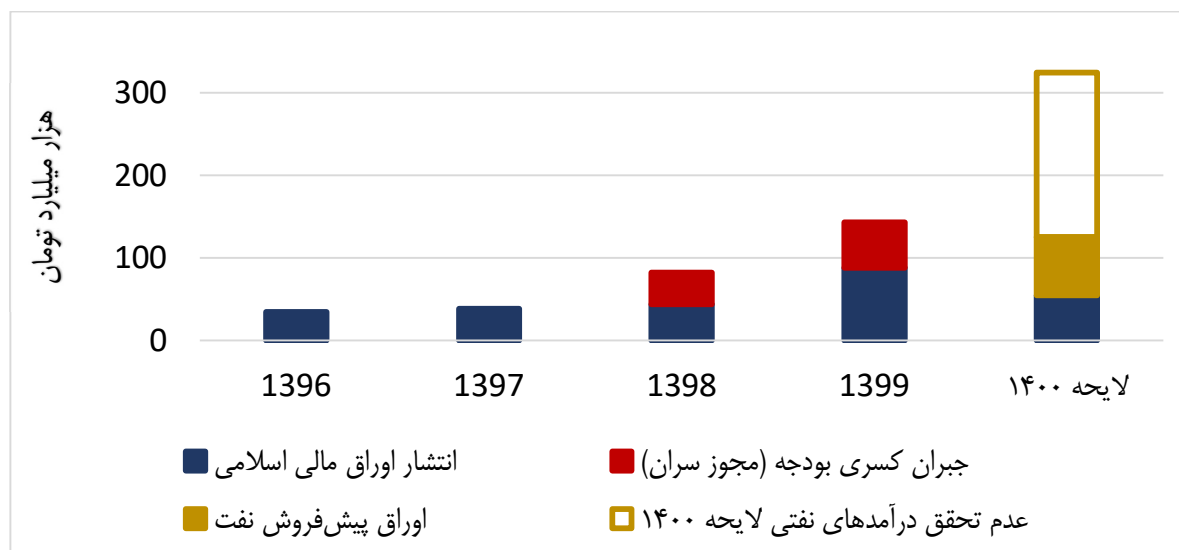
گسترش فعالیت صندوق‌های سرمایه‌گذاری می‌تواند به توسعه‌ی بازار بدهی و افزایش ظرفیت آن کمک کند. در ده سال اخیر این صندوق‌ها از نظر تعداد و ارزش دارایی‌ها رشد خوبی داشته‌اند، به طوری که از حدود ۵۰ شرکت فعال به ۲۳۰ شرکت و از کمتر از هزار میلیارد تومان به بیش از ۳۵۰ هزار میلیارد تومان گسترش یافته‌اند. با این حال در سال‌های اخیر به دلیل برداشت اشتباه از عملکرد صندوق‌ها، محدودیت‌هایی برای رشد آن‌ها ایجاد شده است. در نمودار ۲۵ به خوبی می‌توان کاهش رشد را هم در اندازه و هم در ارزش صندوق‌ها از سال ۹۵ به بعد مشاهده کرد. در صورتی که محدودیت‌های مذکور تقلیل یابد و اقداماتی جهت گسترش فعالیت صندوق‌ها انجام شود، ظرفیت بازار اوراق بدهی برای پذیرش اوراق دولت و تامین کم‌هزینه‌ی کسری بودجه افزایش پیدا می‌کند. در عین حال، تقاضای بالا برای اوراق می‌تواند نرخ اوراق و هزینه تامین مالی دولت را نیز کاهش دهد.

نمودار ۲۵: تعداد و ارزش دارایی‌های صندوق‌های سرمایه‌گذاری (منبع: شرکت فرابورس ایران)



۴/۳. عملکرد انتشار اوراق

نمودار ۲۶ عملکرد دولت در انتشار اوراق در چهارسال گذشته و سیاستگذاری دولت برای سال ۱۴۰۰ در این خصوص را نشان می‌دهد. طبق لایحه بودجه ۱۴۰۰ در صورت عدم تحقق درآمدهای نفتی، دولت می‌تواند تا سقف ۲۰۰ هزار میلیارد تومان می‌تواند به این اوراق اضافه نماید. گرچه میزان فروش اوراق توسط دولت از سال شروع به انتشار روندی فزاینده داشته است اما با توجه به ظرفیت محدود بازار بدهی کشور، میزان پیش بینی شده برای لایحه بودجه ۱۴۰۰ قابل تحقق نخواهد بود. مگر اینکه سیاستگذاری مناسبی برای گسترش بازار بدهی توسط دولت اتخاذ شود.



۵. واگذاری اموال و شرکتهای دولتی

برخی مواقع ممکن است دولتها برای جبران کسری تراز عملیاتی خود از واگذاری اموال، داراییها و سهام شرکتهای دولتی نیز استفاده نمایند. این مستلزم استفاده از الگویی مناسب برای واگذاریها و مدیریت فرآیند خصوصی‌سازی است. متأسفانه تجربه خصوصی‌سازی در کشور تاکنون توفیق زیادی نداشته است. برای نمونه نسبت بودجه شرکتهای دولتی به بودجه عمومی کماکان بیش از ۱۵۰ درصد است. به علاوه سهم بخش خصوصی از واگذاری‌های انجام شده، تنها در حدود ۱۳ درصد بوده است (مرکز پژوهش‌ها (۹۶)). آسیب‌شناسی فرآیند خصوصی‌سازی نشان می‌دهد که هر چند به درستی در تهیه قانون اصل ۴۴، دو مسئله خصوصی‌سازی و ملزومات اصلی آن از جمله ایجاد فضای رقابتی و از بین بردن انحصار با هم دیده شده‌اند، اما در عمل به ملزومات خصوصی‌سازی توجهی نشده است. به علاوه الگوی حکمرانی واگذاری‌ها نیز دچار عیب‌های اساسی از منظر ساختار بازیگران، تعریف و تخصیص کارکردهای اصلی و سازوکارهای انگیزشی در نظر گرفته شده برای بازیگران است. رفتار اخیر با برخی واگذاری‌های موفق (مانند کشت و صنعت مغان) نیز تمایل بخش خصوصی غیررانتی برای شرکت در فرآیند خصوصی‌سازی را به شدت متاثر کرده است.

علاوه براین، دولت چنانکه باید از ظرفیت بازار سهام برای واگذاری سهام دولتی بهره نبرده است. عملکرد نامناسب دولت در واگذاری‌های در قالب صندوق‌های قابل معامله نیز میزان اشتیاق اجتماعی برای خرید سهام دولتی را

کاهش داده است. پیش از این برخی کارشناسان نیز از واگذاری سهام دولت تحت این قالب انتقاد کرده و عملکرد ضعیف آن را پیش بینی کرده بودند. مهمترین ایرادات وارد بر این شیوه واگذاری را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد^۹:

۱. از مشکلات اصلی طرح صندوق‌های قابل معامله دولتی این است که چه از منظر خرد و چه از منظر کلان، با منطبق استاندارد اقتصادی قابل توضیح نیستند. شرکت‌هایی که برای حضور در این صندوق‌ها دست‌چین شده بودند همگی در بازار بورس حضور داشتند و مشخص نبود با چه منطقی دولت مستقیماً اقدام به واگذاری سهم خود در این شرکت‌ها در بازار سرمایه نکرده و صرفاً یک لایه جدید مدیریتی ایجاد کرد. تنها توضیحی که این شیوه واگذاری توسط دولت را قابل فهم می‌کند نه منظر فنی و علمی که توجه به ابعاد اقتصاد سیاسی آن است. از این منظر در این گونه واگذاری‌ها دولت هر چند می‌خواهد مالکیت چند بانک و بیمه را به مردم منتقل کرده و منابع مالی برای جبران کسری بودجه جمع کند (که امری معقول است) اما نمی‌خواهد مدیریت این بنگاه‌ها را از دست بدهد. به همین جهت اقدام به ایجاد یک لایه زائد بنام صندوق‌های قابل معامله کرده است تا بتواند هم منابع مالی را جذب کند و هم مدیریت این بنگاه‌های بزرگ را در اختیار خود داشته باشد. این در حالی است که فلسفه خصوصی سازی، خصوصی کردن مدیریت و مالکیت است تا بهره‌وری و کارایی افزایش یابد. گذشته از اینکه هزینه مدیریت این صندوق‌ها از جیب سهامداران آنها پرداخت خواهد شد، از آنجایی که مدیریت در این واگذاری‌ها واگذار نمی‌شود و فقط رد پای دولت در مدیریت این بنگاه‌ها پاک می‌شود لذا صرفاً باعث نظارت کمتر، پاسخگویی کمتر و مسئولیت به مراتب کمتر مدیران دولتی شده اما قدرت و اختیار آنها در این شرکت‌ها به شکل قبلی ادامه پیدا خواهد کرد. اینگونه واگذاری‌ها در تضاد با منطق علم اقتصاد و خلاف سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ است.

۲. استفاده از صندوق‌های قابل معامله دولتی، عملاً این صندوق‌ها را هم‌مانند صندوق‌های بازنشستگی از اهداف و اصول خود منحرف کرده و برخلاف استانداردهای فنی و سیاست‌های ابلاغی بند ج اصل ۴۴ آنها را تبدیل به بنگاه‌دارانی جدید کرده است. این اتفاق خلاف منافع ملی است چرا که مدیریت ناکارا و پرهزینه دولتی را به صورت پرهزینه‌تری ادامه دار خواهد کرد و راه اصلاح را نیز دشوارتر می‌نماید، نه به سود سهامداران است چرا که شفافیت را کمتر می‌کند و نه به بازار بورس کشور کمک می‌کند چرا که عملاً مفهوم صندوق‌های قابل معامله را مخدوش می‌سازد. به طور کلی مدیران صندوق‌های سرمایه‌گذاری، اعم از قابل معامله یا غیر قابل معامله، در مدیریت سبد سهام صندوق فعال و در مدیریت شرکتها منفعل هستند. در قانون فعلی بازار سرمایه، هر صندوق سرمایه‌گذاری حداکثر می‌تواند ۵ درصد از سهام یک شرکت را داشته باشد و صندوقهای سرمایه‌گذاری به صورت ضمنی از مداخله در مدیریت شرکتها منع شده‌اند. امری که در دنیا هم رایج است و

^۹ برگرفته از نامه سرگشاده ۵ اقتصاددان درباره مشکلات واگذاری سهام در قالب صندوق‌های قابل معامله. دو نفر از نگارندگان گزارش حاضر نیز جزء این پنج نفر بودند.

جزء تعاریف این گونه صندوق‌ها محسوب می‌شود. به هر حال، صندوق سرمایه‌گذاری، یک نهاد واسطه‌گر مالی است نه یک بنگاه‌دار.

۳. صندوق قابل معامله باید در قبال افزایش یا کاهش سرمایه خود کاملاً منفعلانه عمل کند و صرفاً می‌تواند در واکنش به نوسانات عرضه و تقاضای سهام خود در بازار، سرمایه تحت مدیریت خود را کاهش یا افزایش دهد. این سازوکار برخلاف شرکت‌های سهامی است که از طریق برگزاری مجمع فوق العاده و به صورت کاملاً ارادی و برنامه‌ریزی شده اقدام به کاهش و افزایش سرمایه می‌کنند. اقدام دولت عملاً انتقال صندلی‌های طلایی هیأت مدیره شرکت‌های واگذار شده به این صندوق‌ها بود. این نقض غرض است چرا که اگر بازارگردان صندوق بر اساس شرایط بازار و با دستور حفظ قیمت در حوالی ارزش ذاتی اقدام به مثلاً ابطال واحدهای صندوق نماید در نتیجه صندوق مجبور به فروش بخشی از سهام بلوکی بانک‌ها و بیمه‌هایی خواهد شد که سهامشان را دارد. این امر سبب از دست رفتن صندلی‌های طلایی خواهد شد و از آنجایی که دولت اجازه این کار را نخواهد داد عملاً صندوق‌ها از فلسفه خود دور شده و به یک بنگاه مادر چند رشته دولتی تبدیل خواهند شد. اگر قرار بود چنین اتفاقی بیفتد چرا دولت اقدام به واگذاری این شرکت‌ها کرده است؟

۴. با توجه به اینکه دولت اجازه واگذاری سهام بلوکی شرکت‌های صندوق‌ها را نخواهد داد، کاهش قیمت واحدهای صندوق‌ها نسبت به ارزش سهام موجود در آنها گریزناپذیر خواهد بود. این کاهش قیمت به دارندگان واحدهای صندوق‌ها اصابت خواهد کرد و از آنجا که مدیریت این صندوق‌ها به هر حال در دست دولت است، دارندگان واحدها ممکن است انتظار جبران این کاهش توسط دولت را داشته باشند. در نتیجه ممکن است انتهای بازی با فشار به بودجه دولت ختم شود.

۵. از طرف دیگر، با توجه به شرایط تورمی و بزرگ شدن اسمی اقتصاد، شرکت‌های تحت کنترل صندوق‌های قابل معامله مذکور در مقطعی برای توسعه خود نیاز اجتناب ناپذیری به افزایش سرمایه خواهند داشت این نیاز برای بانک‌ها که شرایط کفایت سرمایه را باید رعایت کنند مضاعف خواهد بود. حجم این افزایش سرمایه با توجه به اندازه این شرکت‌ها بسیار قابل توجه خواهد بود. با توجه به انفعال صندوق قابل معامله در تجهیز منابع و وابستگی کامل آن به عرضه و تقاضای سهام صندوق، این تجهیز منابع قرار است چگونه انجام شود؟

۶. معمولاً در اکثر بازارهای مالی دنیا، دارایی‌های صندوق‌های قابل معامله بسیار نقدشونده هستند و همین منجر به نقدشوندگی بالای این صندوق‌ها شده است. در طرح دولت، بدلیل بدعت گنجاندن سهام بلوکی در این صندوق‌ها سمت دارایی‌های آنها غیرنقدشونده شده و جذابیت آنها از حیث نقدشوندگی از دست خواهد رفت. یکی از دلایل افت ارزش صندوق‌های قابل معامله دولتی همین امر است.

با توجه به آنچه عنوان شد، مادامی که دولت سبک واگذاری سهام دولتی در بازار سهام را اصلاح ننماید و همچنین الگوی حکمرانی خصوصی سازی در کشور اصلاح نشود، نمی‌توان انتظار زیادی از این ردیف برای جبران کسری تراز عملیاتی بودجه دولت در کوتاه‌مدت داشت.

۶. تحلیل و آسیب‌شناسی فرایند بودجه‌ریزی در کشور

هر سال با ارائه لایحه بودجه بحثها عمدتاً حول منابع و مصارف مندرج در بودجه عمومی دولت متمرکز می‌شود. این مباحث هر چند ضرورت دارد، اما هرگز نمی‌تواند منعکس‌کننده همه الزامات یک بودجه خوب باشد، چرا که اولاً این بودجه دربردارنده همه اجزای منابع و مصارف دولت نیست و ثانياً فرایند تدوین و تصویب و تخصیص بودجه دارای مشکلاتی است که مصرف بهینه منابع موجود را با مشکل روبرو می‌کند.

بودجه بر اساس قانون محاسبات عمومی کشور، «برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های مالی می‌شود.» اما به نظر می‌رسد آنچه که هر سال در قالب لایحه بودجه توسط دولت به مجلس ارائه و تصویب می‌شود، از جامعیت و شمول لازم برخوردار نبوده و فاقد ویژگی‌های مصرح در این قانون است. با توجه به تمایل سیاستمداران برای افزایش هزینه‌ها و محدودیت در منابع قابل تحقق همواره مسیرهای فرابودجه‌ای برای هزینه‌کرد دولتها شکل می‌گیرد که منجر به ناکارایی و عدم شفافیت در هزینه‌های دولت می‌شود و تحقق یک سیاست بهینه مالی را غیرممکن می‌سازد. از سوی دیگر نحوه هزینه منابع در بودجه از کارایی لازم برخوردار نبوده و نمی‌تواند سیاست‌های مالی مدنظر را محقق سازد. در این نوشته تلاش می‌شود تا ضمن تبیین این دو مسیر که منجر به عدم تحقق اهداف بودجه از منظر جامعیت و کارایی می‌شود، راهکارهای پیشنهادی برای رفع این معضلات ارائه شود.

۶/۱. عملیات فرابودجه‌ای

یکی از مشکلات اصلی بودجه دولت عدم جامعیت آن است، به این معنی که بودجه دولت شامل همه عملیات مالی سالیانه دولت نبوده و بخشی از منابع و مخارج دولت خارج از سند بودجه بوده و بعضاً تصویر روشنی از میزان و نحوه هزینه‌کرد این منابع وجود ندارد و از طریق مسیرهای موازی بودجه صورت می‌گیرد. عملیات فرابودجه‌ای در قالب قوانینی به جز قوانین بودجه سنواتی نظیر مصوبات شورای اقتصاد، هیات دولت و نیز تبصره‌های بودجه‌های سنواتی و نیز تعهدات و تضامین صادرشده توسط دولت شکل قانونی پیدا می‌کند. این عملیات را می‌توان در چند دسته کلی تقسیم‌بندی کرد:

الف. مخارجی که منابع آنها معلوم اما خارج از سند بودجه است: دولتها برخی از خدمات خود را در قالب صندوق‌هایی ارائه می‌دهند که علیرغم در اختیار داشتن مالکیت آنها، منابعی مستقل از بودجه سالیانه دارند. مهمترین نمونه‌های این طبقه صندوق توسعه ملی، حساب ذخیره ارزی، حساب هدفمندی یارانه‌ها و صندوق تامین اجتماعی است که منابع و مصارف آنها به لحاظ قانونی مشخص است ولی حسابداری آنها مستقل از بودجه سالیانه دولت است. دلیل این استقلال مواردی نظیر نقش انتقال ثروت بین نسلی، کم نشان دادن کسری بودجه دولت و اجتناب از شفافیت و پاسخگویی است.

ب. مخارجی که منابع مشخصی برای آنها پیش‌بینی نشده است: در برخی از موارد برآوردهای قانون بودجه با آنچه در عمل اتفاق می‌افتد متفاوت است و منابع پیش‌بینی شده کفاف هزینه‌های یک ردیف بودجه مشخص را نمی‌دهد. برای مثال ممکن است یک پروژه عمرانی با منابع مشخصی آغاز به کار کند، اما در میانه راه مشخص شود که مخارج بیش از آن چیزی است که در ابتدا پیش‌بینی شده بود. در این صورت ممکن است به دلایل فنی یا سیاسی امکان توقف پروژه وجود نداشته باشد و ادامه پروژه با استفاده از منابع جدید نظیر تسهیلات بانکی یا منابع نهادهای غیردولتی تامین مالی شود. در این صورت این منابع جدید به عنوان تعهد و بدهی دولت منظور می‌شود و عملاً مخارج دولت را افزایش می‌دهد، در حالی که به لحاظ قانونی مجوزی در سند بودجه صادر نشده بوده‌است.

همچنین دولت بعضاً اقدام به تضمین پرداخت تسهیلات به افراد یا نهادهای خاصی می‌کند. در ابتدا این تضمین برای دولت بار مالی ندارد و در صورتی که بازپرداخت صورت بگیرد، به مخارج دولت اضافه نمی‌شود. اما با توجه به اینکه در این موارد احتمال مخاطره اخلاقی وجود دارد یا ممکن است در عمل به دلیل ریسکهای سیستماتیک بازپرداخت تسهیلات اتفاق نیفتد، در این صورت این تسهیلات به عنوان بدهی دولت منظور می‌شود و باید در آینده توسط دولت پرداخت شود.

ج. عدم‌النفع‌های ناشی از سیاستهای حمایتی دولت: رویکردهای حمایتی که توسط دولتهای مختلف دنبال شده است، عمدتاً متمرکز بر عرضه کالاهای ارزان یا کاهش قیمت خدمات دولتی بوده است. دولت تلاش کرده تا با پایین نگه داشتن قیمت کالاهایی نظیر آب و برق و گاز و ... از آحاد جامعه حمایت کند. مستقل از اثرات نامطلوب این نوع حمایت که هدف این نوشتار نیست، چنین سیاستی باعث شده تا شرکتهای دولتی از درآمدهای خود محروم مانده و با زیان مواجه باشند. یک نمونه دیگر از این سیاستها اعطای معافیت‌های مالیاتی گسترده به اقلشار خاص است که این نیز باعث شده تا دولت خود را از منابع مالی مشخص محروم کند.

حجم بالای عملیات فرابودجه‌ای موجب می‌شود فرایند بودجه‌ریزی که با هدف تخصیص بهینه و کنترل درآمدها و هزینه‌های بخش عمومی انجام می‌شود، مختل شده و بخشی از عملیات مالی دولت از کنترل و تخصیص بهینه مستثنی شود که خطر بروز کسری بودجه‌های بزرگ و ناگهانی را در پی دارد. به عنوان مثال اگرچه در لایحه بودجه ۱۴۰۰ سهم آموزش از بودجه عمومی ۱۸ درصد است، اما با احتساب منابع و مصارف فرابودجه‌ای این سهم کاهش می‌یابد. بنابراین عدم افشای منابع فرابودجه‌ای در زمان تدوین و تصویب لایحه بودجه موجب می‌شود این منابع در بخش‌هایی هزینه شوند که لزوماً گزینه بهینه نیستند، این در حالی است که افشای آنها در زمان تدوین لایحه موجب هزینه‌کرد در بخش‌های با کارایی بیشتر می‌شود. این عملیات از سه مسیر عمده شرکتهای دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و صندوق‌های تشکیل شده برای مدیریت درآمدهای نفتی صورت می‌پذیرد که در ادامه هر کدام از این مسیرها توضیح داده می‌شود:

۶/۱/۱. عملیات فرابودجه‌ای از مسیر شرکتهای دولتی

شرکتهای دولتی ایفاکننده برخی از وظایف و مسئولیت‌های وزارتخانه‌های دولتی بوده‌اند و تامین مالی بخشی از برنامه‌های دولت (نظیر خرید تضمینی گندم توسط شرکت بازرگانی دولتی) با استفاده از منابع مالی این شرکتها صورت می‌گیرد. دولتها همچنین برای رسیدن به اهداف خود در ارائه کالاها و خدمات ارزان قیمت به مردم اقدام به قیمت‌گذاری کالاها و خدمات تولیدی توسط این شرکتها (نظیر شرکت ملی نفت، شرکت توانیر، شرکت آب و فاضلاب و ...) کرده‌اند. این مسیرها علاوه بر اختلال در کارایی، منجر به تحمیل زیانهای مالی قابل توجه به این شرکتها می‌شود که در نهایت باید توسط بودجه دولت جبران شوند. مسیر دیگری که دولت با استفاده از این شرکتها عملیات فرابودجه‌ای خود را انجام می‌دهد، اجرای پروژه‌های عمرانی دولت توسط این شرکتهاست که منابع آن توسط تسهیلات ضمانت‌شده دولت از شبکه بانکی و بانک مرکزی تامین می‌شود.

این مسیرها توسط مصوبات هیات دولت و شورای اقتصاد ایجاد می‌شوند که پیشنهاددهنده این مصوبات نیز وزارتخانه‌های مربوطه بخشی هستند. با توجه به اینکه تامین مالی این مصوبات در نهایت بر عهده سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی است، رقابتی بین وزارتخانه‌های بخشی برای افزایش مصوبات و جذب منابع برای برنامه‌های خود شکل بگیرد. بنابراین این سیاستها با یک تفکر واحد و در نظر گرفتن وضعیت منابع موجود اتخاذ نمی‌شوند و در نهایت منجر به ایجاد تعهداتی بیش از منابع شده و در ترازنامه این شرکتها زیان انباشته می‌کند. همین دلیل شکل‌گیری عملیات فرابودجه‌ای، همان دلیلی بوده که منجر به کندی مسیر اصلاح ساختاری این شرکتها شده است. علیرغم اینکه این مهم بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده، اما این وزارتخانه نقش فعالی در این زمینه ایفا نکرده و شرکتهای هر بخش را به وزارتخانه‌های بخشی واگذار کرده است. این موضوع نیز باعث شده تا همان انگیزه‌هایی که منجر به اخذ مصوبات فرابودجه‌ای شده، منجر به عدم تمایل وزارتخانه‌های بخشی برای اصلاح ساختار شرکتهای دولتی شود. در واقع از آنجایی که بخشی از برنامه‌ها و عملیات مدنظر وزارتخانه‌های بخشی از مسیر شرکتهای دولتی انجام می‌شود و این شرکتها بعضا نقش حیاط خلوت را ایفا کرده‌اند، وزارتخانه‌های بخشی انگیزه‌ای برای اصلاح ساختار ندارند و بنابراین این مسیرهای فرابودجه‌ای تداوم پیدا می‌کند. در خصوص شرکتهای مشمول واگذاری ذیل قانون اصلاح سیاستهای کلی اصل ۴۴ نیز با توجه به عدم انگیزه وزارتخانه‌های بخشی برای واگذاری، اجرای قانون میسر نبوده است.

۶/۱/۲. عملیات فرابودجه‌ای از مسیر نهادهای عمومی غیردولتی (شهرداری‌ها و تأمین اجتماعی)

عملیات مالی نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و صندوق‌های بازنشستگی مسیر دیگری است که منجر به تحمیل هزینه‌هایی فراتر از قوانین بودجه سنواتی به دولت می‌شود. این نهادها تعهد ارائه خدمات مشخصی را دارند، در حالی که منابع درآمدی آنها با ریسکهای متعددی روبرو است. صندوق‌های بازنشستگی باید مستمری بازنشستگان را در موعد مقرر پرداخت کنند، اما با توجه به اینکه سازوکار عملکردی آنها به این صورت است که حقوق

بازنشستگی یک نسل با استفاده از حق بیمه پرداختی نسل بعدی تامین می‌شود، در صورتی که منابع ورودی در یک زمان مشخص از تعهدات صندوق کمتر باشد، این صندوقها با زیان مواجه می‌شوند. اما در این شرایط امکان توقف پرداخت مستمری بازنشستگان وجود ندارد و بنابراین این نهادها باید از مسیر دیگری تامین مالی شوند که این مسیر عمدتاً از طریق نهادهای مالی به تضمین دولت است. در نهایت این تضامین و تعهدات به بدهی دولت به این نهادهای مالی تبدیل می‌شود. منفی‌شدن ترازنامه این نهادها از مسیرهای متفاوتی رخ می‌دهد که از آن جمله می‌توان به افزایش تعهدات پرداختی حقوق بازنشستگان در قالب مصوبات دولت و مجلس و تکلیف به سازمان تامین اجتماعی برای بیمه اقشار مختلف اشاره کرد که منجر به افزایش تعهدات و کاهش هم‌زمان منابع این صندوقها شده و ترازنامه این نهادها را با کمبودهای ساختاری مواجه می‌کند که تداوم آن منجر به ایجاد بحران بدهی در این نهادها می‌شود و دولت در نهایت مجبور می‌شود در قوانین بودجه این زبانها را منظور کند. به عنوان نمونه دولت در بودجه سال ۱۳۹۸ مجبور شد ۸۰ هزار میلیارد تومان به این صندوقها اختصاص دهد. از مهمترین مسیرهای ایجادکننده این تعهدات برای سازمان تامین اجتماعی می‌توان به ۳٪ حق بیمه موضوع بند یک ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی، معافیت پرداخت سهم و حق بیمه کارفرمایان کارگاه‌های فنی کوچک (حداکثر تا ۵ نفر کارگر) اشاره کرد. با افزایش تعداد بیمه‌شدگان حق بیمه پرداختی دولت هم افزایش پیدا می‌کند، اما در عمل همه تعهدات دولت به سازمان تامین اجتماعی ایفا نمی‌شود و به صورت بدهی انباشته دولت منظور می‌شود و همین منجر به زیان تامین اجتماعی و دست اندازی به منابع بانک رفاه کارگران و در نهایت اضافه برداشت این بانک از بانک مرکزی می‌شود. نهادهای عمومی دیگری که تعهدات قابل توجهی برای دولت ایجاد می‌کنند شهرداری‌ها هستند که در قالب مواردی نظیر تضمین بازپرداخت ۵۰ درصد اوراق مشارکت قطار شهری، یارانه حمل و نقل شهری طبق قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت، یارانه تسهیلات احیای بافت فرسوده مطابق ماده ۱۶ قانون ساماندهی مسکن بافت فرسوده و ... مسیرهای فرابودجه‌ای برای دولت ایجاد می‌شود.

۶/۱/۳. عملیات فرابودجه‌ای از مسیر درآمدهای نفتی

وجود درآمدهای نفتی و نحوه استفاده از آن همواره یکی از چالشهای بزرگ اقتصاد کشور بوده است. با توجه به بین نسلی بودن این ثروت و لزوم استفاده از آن برای مقاصد سرمایه‌گذاری و همچنین ماهیت نوسانی آن و به منظور ایجاد ثبات در درآمدهای نفتی، از ابتدای اجرای برنامه سوم توسعه، حساب ذخیره ارزی ایجاد و در ادامه با توجه به ناموفق بودن آن، صندوق توسعه ملی با ساختار مستقل‌تر نسبت به دولت تشکیل شد.

یک مسیر دیگر که دولتها برای تامین مالی برنامه‌های خود از آن استفاده می‌کند، برداشت از این صندوقهای بین نسلی است. این سازوکار از دو مسیر ارزی و ریالی بوده و این صندوقها، تسهیلات را با صلاحدید دولت به بخش‌های مختلف اعطا می‌کنند. به منظور اعطای تسهیلات ریالی منابع ارزی صندوق توسعه ملی توسط بانک مرکزی تبدیل به ریال شده و در بانکهای عامل سپرده‌گذاری می‌شود و در قالب تسهیلات ارزان قیمت به بخش خصوصی تسهیلات داده می‌شود. بسته به اینکه بانک مرکزی بتواند ارز صندوق را در بازار عرضه کند یا خیر، این سازوکار به

ترتیب منجر به بیماری هلندی یا افزایش تورم می‌شود. سازوکار دیگر اعطای تسهیلات ارزی توسط صندوق به ضمانت دولت است که این نیز علاوه بر مخاطرات اخلاقی در بازپرداخت توسط دریافت‌کنندگان، معمولاً با انتقال ریسکهای ناشی از جهش نرخ ارز به دولت، منجر به افزایش بدهی‌های دولت می‌شود که در نهایت با افزایش پلایه پولی تورم‌زا خواهد بود.

یک مسیر دیگر که در سالهای اخیر ایجاد شده، درآمد ناشی از هدفمندی یارانه‌هاست. با توجه به بحث‌هایی که در رابطه با میزان درآمدهای ناشی از هدفمندسازی یارانه‌ها در سالهای ۹۵ و ۹۶ صورت گرفت، از سال ۹۷ تبصره ۱۴ به بودجه اضافه شد تا همه درآمدهای ناشی از هدفمندسازی در آن دیده شود. با وجود افزایش شفافیت، اما این درآمدها همچنان خارج از منابع بودجه عمومی دولت بوده و در کنار ملاحظات قانونی که امکان انتقال این منابع به بودجه عمومی دولت نیست، دولت نیز تمایل دارد این منابع همچنان در قالب یک شرکت دولتی مدیریت شود تا بتواند به دلخواه خود از این منابع استفاده کند.

۶/۲. مبادله موافقتنامه سه جانبه

موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی و پخش شدن یک برنامه مشخص در دستگاه‌های مختلف و عدم همگرایی میان آنها باعث شده تا اهداف دولت یا محقق نشود یا هزینه‌های تحقق افزایش پیدا کند. برای مثال با توجه به تعدد نهادهای حمایتی، اجرای سیاستهای حمایتی با خطا همراه است و برخی از افراد تحت پوشش چند نهاد حمایتی قرار دارند و برخی از افراد نیازمند، از هر نوع پوشش حمایتی محروم هستند. این در حالی است که تعریف یک دستگاه سیاستگذار در هر حوزه به منظور هماهنگی برنامه‌های مختلف برای تحقق سیاست مدنظر دولت در افزایش کارایی هزینه‌های بودجه موثر است. در این صورت می‌توان تخصیص بودجه برای هر کدام از ردیف‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی را به تایید دستگاه سیاستگذار مربوطه منوط کرد. به عنوان مثال در بخش درمان پرداخت بودجه تمامی دستگاه‌ها از جمله بیمارستان‌های زیرمجموعه وزارت بهداشت، نیروهای مسلح، تامین اجتماعی و ... همچنان توسط سازمان برنامه و بودجه خواهد بود، اما پرداخت منوط به تایید دستگاه سیاستگذار یعنی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خواهد بود.

۶/۳. تخصیص مبتنی بر نظارت

همانطور که اشاره شد بودجه، ابزار دولت برای نیل به اهداف خود است. اطمینان از اجرا و هزینه‌کرد صحیح بودجه برای دستیابی به این اهداف نیازمند نظارت است. هرچند نهادهای نظارتی متعددی در قوانین کشور پیش‌بینی شده تا از عملکرد صحیح قانون بودجه اطمینان حاصل شود، اما مشکلات متعددی نظیر جابجایی ردیف‌ها، رسوب منابع مالی در حسابهای دستگاه‌های اجرایی، کارایی پایین هزینه‌ها و ... نشانگر آن است که در عمل این هدف محقق نشده است.

بر اساس ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه «کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد براساس گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره‌های معین شده توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان تخصیص داده می‌شود.» اجرای دقیق و کامل این ماده قانونی می‌تواند انگیزه کافی در دستگاه‌ها را برای اجرای صحیح قانون بودجه ایجاد کند.

۷. بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۰

گرچه ابتدائاً به نظر می‌رسد که لایحه بودجه ۱۴۰۰ با ۴۷ درصد رشد نسبت به قانون سال ۱۳۹۹ به مجلس شورای اسلامی ارایه شده‌است، اما میزان واقعی رشد هزینه‌ها حدود ۶۰ درصد است. این میزان رشد با توجه به کسری منابع موجود و خطر افزایش تورم از ناحیه بودجه بسیار خطرناک به نظر می‌رسد.

با نگاهی ابتدایی به لایحه بودجه ۱۴۰۰ مشخص می‌شود که هزینه‌های جاری از ۴۳۶ همت در سال ۹۹ به ۶۳۷ همت در سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است که معادل ۴۶ درصد رشد می‌باشد. اما همانگونه که جدول شماره (۱) نشان می‌دهد، میزان واقعی رشد هزینه‌های دولت بیش از ۵۹ درصد است. در واقع، دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۰ برخلاف قانون بودجه ۱۳۹۹ تبصره (۴) را نیاورده است. بنابراین، برای مقایسه صحیح باید تبصره (۴) را از قانون بودجه ۱۳۹۹ نیز خارج کنیم و سپس هزینه‌ها را با هم مقایسه نماییم.

در لایحه بودجه ۱۴۰۰، هزینه‌های پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت و بازنشستگان حدود ۴۰۰ همت (۲۰۸ + ۱۸۹) می‌باشد در حالی که هزینه‌های پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت و بازنشستگان در قانون بودجه ۱۳۹۹ کمتر از ۲۵۵ همت (۱۳۶ + ۱۱۹) است. به عبارت دیگر، این هزینه‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹ بیش از ۵۶ درصد افزایش داشته‌است. علت این امر افزایش دستمزدها جهت اجرای فصل ۱۰ قانون خدمات کشوری در سال ۹۹ و نیز افزایش ۲۵ درصدی حقوقها برای لایحه سال ۱۴۰۰ می‌باشد.

هزینه‌های عمرانی از ۸۸ همت به ۱۰۴ همت افزایش داشته است که رشد معقولی به نظر می‌رسد. هزینه‌های مالی دولت نیز از ۴۷ همت به ۱۰۳ همت رشد داشته است که به دلیل افزایش هزینه مالی دولت در اثر کسری بودجه و انتشار اوراق در سال ۹۹ می‌باشد. البته لازم به ذکر است که حدود ۸۰ همت از این مبلغ تسویه اصل اوراق سالهای گذشته است (که در سال ۹۹ این رقم ۴۰ همت بوده است) و عملاً نباید جزو کسری‌های امسال محاسبه گردد. به عبارت دقیقتر، هزینه مالی دولت از ۷ همت به ۲۳ همت افزایش داشته است (لازم به ذکر است که ۳.۶ همت پرداخت اصل و فرع مالی ذیل تبصره ۱۴ آورده شده است که نشان می‌دهد هزینه مالی دولت بین ۲۳ تا ۲۶ همت می‌باشد.

جدول ۱: مقایسه لایحه بودجه ۱۴۰۰ و قانون بودجه ۱۳۹۹ با تعدیل اثرات حذف تبصره ۴ از لایحه بودجه ۱۴۰۰ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

منابع	قانون سال ۱۳۹۹ (بدون لحاظ تبصره «۴»)	پیش بینی عملکرد ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	رشد نسبت به قانون (درصد)	مصارف	قانون سال ۱۳۹۹ (بدون لحاظ تبصره «۴»)	پیش بینی عملکرد ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	رشد نسبت به قانون (درصد)
درآمدها	۲,۸۸۸	۲,۵۰۳	۳,۱۷۵	۹/۹	هزینه‌ها	۴,۰۰۰	۴,۱۶۰	۶,۳۷۰	۵۹/۳
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱,۰۷۵	۲۴۰	۲,۲۵۲	۱۰۹/۵	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۲۰	۶۸۰	۱,۰۴۰	۲۶/۸
واگذاری دارایی‌های مالی	۱,۳۲۷ + ۱۲۵۰ مجوز سران	۲,۵۵۲	۲,۹۸۴	۱۲۴/۹	تملك دارایی‌های مالی	۴۷۰	۴۵۰	۱,۰۰۳	۱۱۳/۴
جمع منابع عمومی دولت	۵,۲۹۰	۵,۲۹۰	۸,۴۱۳	۵۹	جمع مصارف عمومی دولت	۵,۲۹۰	۵,۲۹۰	۸,۴۱۳	۵۹

درآمدهای دولت از ۲۸۸ همت به ۳۱۷ همت (معادل ۱۰ درصد) افزایش داشته است که ناشی از تغییر ۲۰۴ همت درآمد مالیاتی سال ۹۹ به ۲۴۷ همت بوده است که معادل حدود ۲۱ درصد رشد میباشد. مابقی درآمدها تفاوت قابل ملاحظه‌ای نکرده‌اند. با توجه به تورم بیش از ۴۰ درصد در سال ۹۹، افزایش ۱۰ درصدی درآمدها بسیار سوال برانگیز است.

درآمد حاصل از فروش نفت از ۵۶ همت به ۱۹۹ همت افزایش داشته است (که معادل فروش روزانه ۲.۳ میلیون بشکه نفت ۴۰ دلاری با نرخ ۱۱۸۰۰ تومان و تخصیص ۸ میلیارد دلار ارز ۴۲۰۰ تومانی میباشد که در آن سهم صندوق توسعه ملی تنها ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است). درآمد حاصل از فروش اموال نیز که سال گذشته ۴۹ همت بود و عملاً درآمدی در آن وجود ندارد، در سال ۱۴۰۰ رقم ۲۵ همت گذاشته شده است. در اینجا عملاً میزان فروش نفت بسیار بالا دیده شده است و نرخ ارز معادل آن بسیار پایین که لازم است هر دو تعدیل شده و واقع‌گرایانه تعیین گردند.

در بخش داراییهای مالی که در واقع تامین کسری با ایجاد بدهی می‌باشد از رقم ۱۷۴ همت به ۲۹۸ همت در سال ۱۴۰۰ رسیده‌ایم که معادل ۷۱ درصد رشد می‌باشد. فروش اوراق از ۸۸ همت به ۱۲۵ همت رسیده است که عملاً ۸۰ همت آن تسویه اصل اوراق سال گذشته است (تا سقف ۷۰ همت پیش فروش نفت نیز در این قسمت در نظر گرفته شده است). فروش شرکتهای دولتی از ۱۱۵۰۰ همت در سال ۹۹ (عملاً تاکنون حدود ۳۵ همت عملکرد داشته است) به رقم ۹۵ همت افزایش داشته است که با توجه به وضعیت بازار سرمایه بسیار غیر محتمل است که محقق گردد. ۷۵.۵ همت نیز بدهی به صندوق توسعه ملی گذاشته شده است که همان ۲۰ درصد سهم صندوق می‌باشد.

۷/۱. تبیین شرایط موجود

لایحه بودجه ۱۴۰۰ در حالی تدوین شده است که اقتصاد ایران حدود سه سال شرایط سخت رکودی و تورمی ناشی از بروز تحریمها، بیماری کرونا و نیز مجموعه‌ای از سیاستهای درست و غلط اقتصادی را پشت سر میگذارد. تکانه تحریمهای ظالمانه موجب کاهش قابل ملاحظه درآمدهای نفتی دولت، کاهش درآمد ارزی کشور و نیز افزایش

هزینه‌های تجاری شده است که اثر خود را در افزایش قلیل ملاحظه و فزاینده کسری بودجه دولت و ایجاد رکود اقتصادی گذاشته‌است. به تبع این رویدادها نرخ ارز رشد قابل توجهی داشته و ظرف مدت سه سال حدوداً ۸ تا ۹ برابر شده‌است که به تدریج در حال تخلیه کردن اثر خود بر روی سطح عمومی قیمت‌ها و قیمت دیگر بازارهای دارایی مانند بازار بورس و مسکن و خودرو و ... می‌باشد. کاهش درآمدهای نفتی، کاهش واردات مواد اولیه و کالاهای سرمایه‌ای، افزایش نرخ ارز و تورم، در کنار هم موجب ایجاد یک رکود عمیق در اقتصاد کشور شده‌است. وقوع بیماری کرونا و کاهش اختیاری و اجباری فعالیتهای اقتصادی در کنار کاهش قیمت نفت و فرآورده‌های نفتی و کاهش درآمدهای صادراتی، موجب تشدید رکود اقتصادی و نیز تشدید کسری بودجه دولت شده‌است که خود را مجدداً در قالب تورم بروز خواهد داد.

علاوه بر این شوکهای خارجی، رشد نقدینگی تخلیه نشده پیش از سال ۹۶ که در اثر خلق پول بانکها و در خلع نظارتی بانک مرکزی به وقوع پیوست نیز در طی این بازه زمانی تخلیه شد و عملاً نقدینگی مورد نیاز برای جهش نرخ ارز را تامین نمود. رشد نقدینگی در طی این دوره نیز علی‌رغم تلاشهای صورت گرفته مستمراً به افزایش نرخ ارز و نرخ تورم دامن زد. در واقع کاهش درآمدهای ارزی کشور به دلیل تشدید تحریمها نرخ ارز حقیقی را بالا برده است و رشد نقدینگی موجب افزایش نرخ اسمی ارز شده‌است.

در کنار این مسایل، برخی سیاستهای اتخاذ شده مانند توزیع ارز ۴۲۰۰ تومانی به صورت عمومی و سپس برای کالاهای اساسی، عدم اصلاح مستمر قیمت‌های دولتی، مداخلات و سرکوبهای قیمتی توسط تعزیرات دولتی و ستاد تنظیم بازار، ایجاد نابسامانی در بازارهای صادراتی و وارداتی با مداخلات و سیاستهای دفاعی و مقطعی و بدون منطق اقتصادی، ایجاد بسیاری از محدودیتهای بیحاصل برای صادرات و واردات، عدم توجه جدی به کسری بودجه در سال ۹۸ و ۹۹ و اعمال اقدامات اساسی در این خصوص و تداوم تکیه بر منابع نفتی، ایجاد کانالهای رانت و فساد در اثر مداخلات در بازار ارز، حمایت بی‌سابقه و حساب نشده از بازار سرمایه و کشاندن بدون تمهید عموم مردم به سمت این بازار و ایجاد یک بیمه ضمنی حاکمیتی جهت حمایت از بازار برای مردم، همراهی و عدم مقابله با کاهش نرخ سود بازار بین بانکی در ابتدای سال ۹۹، عدم انتشار منظم و به موقع اوراق دولت برای مدیریت بازار بدهی و ... باعث تشدید شرایط رکودی و تورمی در اقتصاد کشور شده‌است.

البته برخی اقدامات مثبتی نیز در سه سال گذشته صورت پذیرفته است که طبیعتاً باعث تخفیف آثار شوک تحریم و کرونا بوده‌است، مانند مدیریت سفته‌بازی در بازار ارز و کنترل اضافه‌برداشت بانکها توسط بانک مرکزی، تقویت انضباط پولی در گردش ریال، اقدامات قابل توجه سازمان امور مالیاتی برای مبارزه با فرارهای مالیاتی، جلوگیری از ایجاد کسری بودجه در سال ۹۷ و حمایت از معیشت اقشار آسیب‌دیده.

اقتصاد ایران در حالی وارد سال ۱۴۰۰ می‌شود که علاوه بر معضل (۱) کسری بودجه و تورم ناشی از آن، با مساله (۲) منفی بودن رشد خالص سرمایه‌گذاری و رشد تولید و (۳) وخامت معیشت دهکهای پایین روبرو هستیم. بنابراین لازم است

تا بودجه ۱۴۰۰ به نحوی تنظیم شود که این سه موضوع را مدنظر قرار داده و به دنبال تخفیف ابعاد مختلف این معضلات باشد. بدیهی است که با توجه به تغییر دولت در سال ۱۴۰۰، و تجربه نشان داده شده در سه سال گذشته، انتظار اصلاح اساسی در این سال نمی‌رود و تنها می‌توان به برخی اقدامات سیاستی با کمترین هزینه و قابل اجرا در این دولت اکتفا نمود. بر این اساس تلاش شده است که پیشنهادات ارائه شده در این گزارش محدود بوده و متناسب با ظرفیت اجرایی دولت طی چند ماه باقیمانده باشد. در ادامه ابتدا برخی ویژگیهای لایحه بودجه دولت برای سال ۱۴۰۰ ارائه شده و سپس پیشنهادات اصلاحی طرح گردیده‌اند.

۷/۲. اصلاحات مورد نیاز در لایحه بودجه ۱۴۰۰

در شرایطی که اقتصاد در مسیر تورم فزاینده در اثر افزایش قابل توجه نرخ ارز قرار گرفته‌است و کسری بودجه دولت فشار بالایی را به رشد نقدینگی می‌آورد و به دلیل کاهش نرخ سرمایه‌گذاری رشد پایدار اقتصادی در افق پیش رو مبهم است، لازم است مهمترین اولویت بودجه کشور کنترل کسری بودجه و کمک به سیاستگذار پولی برای کاهش تورم و بازگرداندن ثبات اقتصادی باشد. در کنار آن، تحریک سرمایه‌گذاری از طریق تسهیل مشارکت عمومی-خصوصی و استفاده از منابع بازار سرمایه جهت تامین مالی پروژه‌های بزرگ ملی می‌تواند کمک به بازگرداندن مسیر رشد اقتصادی باشد. در نهایت، ایجاد یک چتر حمایتی مطمئن برای خانواده‌های محروم و کم برخوردار و تضمین حداقل معیشت آنها، می‌تواند راه را برای برون‌رفت از شرایط رکودتورمی ایجاد شده فراهم نماید.

برعکس، در صورتیکه کسری بودجه نسبت به سال قبل افزایش یابد، موجب می‌شود تا بخش قابل توجهی از نقدینگی کشور به بدهی و اوراق دولت تخصیص یابد و یا به طور مستقیم و غیرمستقیم به پایه پولی فشار آورد و تورم را تشدید نماید. اگر میزان افزایش کسری بودجه بالاتر باشد خطر شدت گرفتن بی‌ثباتی و حرکت به سمت تورمهای بالاتر وجود دارد. البته با تغییرات حاصله در انتخابات ایالات متحده، و ایجاد یک خوش‌بینی در آحاد اقتصادی کشور، رشد نرخ ارز کنترل شده‌است و می‌تواند زمینه‌ساز کاهش تورم و دورشدن از تورمهای بسیار بالا بوده و سال ۱۴۰۰ را تبدیل به فرصتی برای ایجاد ثبات و رشد اقتصادی نماید. ولی در صورتی که این تحولات سیاسی منجر به تغییرات واقعی در اقتصاد نشود، طبیعتاً مسیری که در بالا اشاره شده طی خواهد شد و مسیر تورم صعودی و رشد نرخ ارز فزاینده خواهد بود.

بنابراین لازم است که مستقل از نتیجه سیاسی حاصل از تغییرات ریاست جمهوری در ایالات متحده، تمرکز بودجه ۱۴۰۰ بر کنترل کسری بودجه باشد که بتواند یا کشور را از ابرتورم دور کند و یا فرصت سال ۱۴۰۰ را تبدیل به بازگشت اقتصاد به مسیر رشد و ثبات نماید.

۷/۳. الزامات چارچوب اقتصاد کلان بودجه

همانطور که اشاره شد، به لحاظ چارچوب اقتصاد کلان، لازم است که برنامه سیاستگذار اقتصادی در سال ۱۴۰۰، کنترل تورم از طریق کنترل کسری بودجه و اجرای سیاست انقباض پولی، زمینه‌سازی رشد اقتصادی از طریق افزایش انگیزه سرمایه‌گذاری و ایجاد چتر حمایتی برای تامین حداقل معیشت خانواده‌های آسیب‌پذیر باشد.

با توجه به اینکه کسری بودجه سال ۹۹ حدود ۸ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد می‌شود و بدهیهای دولت به مرز ۵۴ درصد تولید ناخالص داخلی میرسد، پیش بینی می‌شود که در صورت تداوم سیاستهای موجود اتخاذ شده در لایحه بودجه میزان کسری حدود ۹ درصد تولید ناخالص داخلی شده و بدهیهای دولت را به حدود ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی برساند. این پدیده موجب افزایش نرخ بهره در بازارهای مختلف شده، نرخ اوراق دولت را بالا برده و موجب افزایش تقاضای پایه پولی می‌گردد که خود موجب افزایش تورم خواهد شد. در صورت تداوم ممکن است نرخهای بهره و تورم از کنترل خارج شده و مسیر تورم فزاینده آغاز گردد که در صورت عدم توافقات سیاسی احتمال این اتفاق بالاست.

بنابراین لازم است تا در بودجه ۱۴۰۰ میزان کسری عملیاتی و کسری بودجه دولت به شدت کاهش یابد تا بتواند فشار تقاضای نقدینگی را از نظام بانکی و بانک مرکزی برداشته و بانک مرکزی را در اجرای سیاست پولی انقباض و کنترل تورم کمک نماید. در این راستا، لازم است رئوس زیر در بودجه ۱۴۰۰ مورد توجه قرار گیرد تا بتواند کسری بودجه را کاهش داده، رشد و سرمایه‌گذاری ایجاد کرده و حداقل معیشت را تضمین نماید:

- باید رشد درآمدهای دولت حداقل به اندازه تورم و یا بیشتر بوده و واقعی (به دور از ابعاد سیاسی) دیده‌شود.
- نرخ رشد هزینه‌های جاری بودجه به مراتب از نرخ تورم کمتر باشد. کل بودجه بیش از ۲۲ درصد (نرخ تورم هدفگذاری شده دولت) رشد نکند.
- کسری بودجه ۱۴۰۰ حداکثر ۳ درصد تولید ناخالص داخلی باشد. رشد بدهیهای دولت ناشی از کسریهای بودجه‌ای و فرابودجه‌ای شفاف و همگی در قالب یک نوع اوراق قابل معامله باشد.
- وابستگی به درآمدهای نفتی کاهش یابد که تمام افزایش فروش و صادرات نفت صرف کمک به سرمایه‌گذاری در صنایع پیشران و تقویت مشارکت عمومی-خصوصی گردد.
- در ساختار بودجه اصلاحاتی که در سال آخر دولت قابل اجرا هستند صورت پذیرد تا زمینه‌ساز کاهش کسری بودجه در سالهای آتی گردد.

○ تمام منابع یارانه‌ای تجمیع شده و یک چتر حمایتی برای تضمین حداقل معیشت دهکهای پایین، به صورت پله‌ای و بر اساس داده‌های پایگاه‌های اطلاعاتی ایجاد نماید.

۷/۴. اقدامات عاجل ناظر به منابع درآمدی بودجه ۱۴۰۰

هر چند معضل کسری بودجه در کشور ما یک مشکل مزمن و تاریخی بوده، اما اثرات منفی آن در چند سال گذشته به واسطه تحریم‌های ظالمانه و تعلل در نظام تصمیم‌گیری بیش از پیش خود را بروز داده است. تورم مزمن، به عنوان نامطلوب‌ترین پیامد کسری بودجه، ارقام بی‌سابقه‌ای را در یک سال گذشته تجربه کرده است. این در حالی است که ارقام اولیه بودجه ۱۴۰۰ نیز چشم‌انداز روشنی را نشان نمی‌دهند و حاکی از کسری بودجه به مراتب سنگین‌تر نسبت به سال‌های قبل هستند. لذا در صورتی که اقدام عاجلی برای کاهش کسری بودجه صورت نگیرد، روند فزاینده تورم ادامه خواهد داشت و حتی خطر ابرتورم نیز کشور را تهدید خواهد کرد. شیوع بیماری کرونا نیز وضعیت را بغرنج‌تر کرده و درآمد ناچیز ارزی دولت را بیش از پیش کاهش داده است.

راهکارهایی مانند کاهش هزینه‌ها، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و فروش سهام و دارایی‌های دولت که در سال‌های ۹۸ و ۹۹ تا حدی توانستند کسری بودجه را کاهش دهند، به دلایل مختلف در سال آینده قابل استفاده نیستند. اولاً هزینه‌ها در دو سال گذشته کمتر از تورم افزایش پیدا کرده و لذا مقدار حقیقی آن کاهش یافته است. بنابراین در شرایطی که کشور در وضعیت رکودی به سر می‌برد و نیازمند سیاست‌های مالی انبساطی است، ظرفیت چندانی برای کاهش هزینه‌ها وجود ندارد. ثانیاً به دلایل شرایط تحریمی دسترسی به منابع صندوق توسعه ملی نیز امکان‌پذیر نیست و درآمد در نظر گرفته شده از این منبع عملاً خود را بر روی ترازنامه بانک مرکزی نشان می‌دهد. ثالثاً سهام و دارایی‌های دولت محدود بوده و بازار سهام نیز ظرفیت درآمدزایی ابتدای سال ۹۹ را ندارد.

لذا برای جبران کسری بودجه عمدتاً در سمت درآمدها باید راه حل را جست و جو کرد. در عین حال باید توجه داشت که یکی از اصلی‌ترین عوامل پیشران کسری بودجه اتکا به منابع درآمدی ناپایدار مانند درآمدهای نفتی بوده که عوامل برون‌زا تعیین‌کننده آن هستند و با شوک‌های مختلف مانند شیوع کرونا و تحریم‌ها به شدت کاهش می‌یابند. در نظر گرفتن نزدیک به ۲۰۰ هزار میلیارد تومان منبع درآمدی از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی (معادل فروش ۱.۸ میلیون بشکه در روز) در حالی که در سال ۹۹، فروش نفت ایران در خوشبینانه‌ترین حالت به ۱ میلیون بشکه هم نرسیده است، نشان‌دهنده عدم اصلاح این رویه بوده و به نااطمینانی در وضعیت اقتصاد کشور دامن می‌زند. لذا در این شرایط لازم است دولت به دنبال منابع درآمدی پایدار، سهل‌الوصول و قابل توجه برای سال ۱۴۰۰ باشد که به

کاهش مستمر کسری در سال‌های آینده نیز کمک کند. به‌علاوه با توجه به شرایط کشور نحوه تهیه این منابع باید به گونه‌ای باشد که کمترین تبعات اجتماعی و سیاسی را داشته باشد.

در صورتی که دولت به دنبال منبع درآمدی پایدار که از فرآیندهای درون‌زای اقتصاد نشات گرفته، نباشد، بدیل آن در بهترین حالت انباشت بدهی‌های سنگین و غیرقابل جبران در میان‌مدت و در بدترین حالت توسل به بانک مرکزی (به صورت مستقیم یا غیر مستقیم) در کوتاه‌مدت خواهد بود. در هر صورت خروجی نهایی هر دو حالت پولی‌شدن کسری بودجه و ایجاد تورم‌های بالا خواهد بود که بار اصلی آن بر روی دوش طبقات کم‌برخوردار جامعه است. در حالت خوشبینانه اتکا به اوراق بدهی هر چند در کوتاه‌مدت ممکن است تا حدودی کسری بودجه را جبران کند، اما به دلیل بالا بودن نرخ بازده و نوسانات بالای آن (که خود ناشی از عدم توسعه بازار بدهی است)، هزینه‌های هنگفتی را در بلندمدت به دولت تحمیل می‌کند و صرفاً تورم‌های بالا را به تأخیر خواهد انداخت.

در حالت بدبینانه نیز که دولت به سراغ پولی‌سازی کسری بودجه می‌رود، مستقیماً تورم ایجاد می‌شود. در نظر گرفتن ۷۵ هزار میلیارد تومان سهم صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه با توجه به دسترسی سخت و بعضاً غیرممکن به منابع این صندوق در شرایط تحریمی، عملاً مصداقی از پولی‌سازی کسری بودجه است که تبعات تورمی جبران‌ناپذیری خواهد داشت. لذا هر یک ریالی که از راهی به غیر از منابع پایدار تامین مالی شود، به معنای افزایش مالیات تورمی برای کل جامعه و علی‌الخصوص دهک‌های پایین درآمدی خواهد بود.

گزینه دیگری که در چند ماه اخیر به عنوان یکی از راه‌کارهای تامین منبع درآمد بودجه‌ای از آن نام برده شده، فروش دارایی‌های دولت و سهام شرکت‌های دولتی است. در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نیز ۹۵ هزار میلیارد تومان درآمد از این منبع در نظر گرفته شده است. هر چند این اقدام در صورت اتخاذ زمان مناسب و سازوکار صحیح می‌تواند اثرات حقیقی مثبتی داشته باشد، اما به دلیل نبود ظرفیت در بازار سهام در وضعیت فعلی تحقق این میزان درآمد امکان‌پذیر نخواهد بود. لذا نه تنها منبع درآمدی قابل توجهی در کوتاه‌مدت نصیب دولت نمی‌شود، بلکه در میان‌مدت نیز به دلیل محدود بودن دارایی‌ها شرط پایداری برای آن برقرار نیست.

بنابراین اتکاب به درآمدهای مالیاتی تنها راه باقی‌مانده برای دولت است. اما با چلپله‌های مالیاتی موجود، امکان افزایش درآمد مالیاتی به سادگی وجود ندارد. لذا تعریف پایه‌های مالیاتی جدید که امکان پیاده‌سازی سریع داشته و منبع درآمدی قابل توجهی برای دولت ایجاد کنند، ضروری است. البته هم‌چنان اعمال اصلاحات ساختاری در سمت هزینه‌ها نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

۷/۴/۱. وضعیت درآمدهای دولت و کسری بودجه

در فروردین ماه ۹۹، پیش‌بینی‌ها حاکی از کسری بودجه نزدیک به ۲۵۰ هزار میلیارد تومانی دولت بودند. بررسی ارقام عملکرد ۷ ماهه اول امسال نیز نشان‌دهنده حرکت به سمت همین رقم است. علیرغم تحقق چند برابری منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و فروش سهام نسبت به قانون بودجه (۳۴ همت در برابر ۱۲ همت برای کل سال)، تحقق تنها ۱۰ درصد از درآمدهای نفتی در نظر گرفته‌شده، باعث شده تا رقم کسری بودجه در همین مدت زمان ۷ ماهه نزدیک به ۱۲۰ هزار میلیارد تومان باشد. از این رقم ۹۰ هزار میلیارد تومان از طریق اوراق بدهی پوشش داده شده است. لذا در صورت ادامه این روند تا انتهای امسال، رسیدن به رقم پیش‌بینی شده ۲۵۰ همت دور از انتظار نیست. با توجه به ارقام اولیه لایحه بودجه ۱۴۰۰، به نظر می‌رسد این روند در سال آینده با شتاب بیشتری ادامه داشته باشد. با رشد قابل توجه حدود ۴۷ درصدی مصارف عمومی دولت (از ۵۷۱ همت به ۸۴۱ همت) - که عمده آن مربوط به هزینه‌های جاری است - منابع درآمدی نیز باید متناسباً رشد قابل توجهی داشته باشند. اما به نظر می‌رسد در سمت درآمدها، همان رویکرد سال‌های گذشته در پیش گرفته شده است. با وجود عدم تحقق درآمدهای نفتی در سال ۹۹، پیش‌بینی سهم این درآمدها از منابع عمومی در بودجه سال آینده به ۲۳ درصد افزایش یافته است. هر چند بخشی از این افزایش ناشی از تغییر نرخ ارز مبنای محاسبه این درآمدهاست، اما همچنان پیش‌بینی در نظر گرفته شده برای مقدار فروش نفت نزدیک به ۳ برابر عملکرد امسال است. برای واگذاری شرکت‌های دولتی نیز رقم قابل توجه ۹۵ همت در نظر گرفته شده که با توجه به ظرفیت بازار سرمایه، بسیار خوش‌بینانه به نظر می‌رسد. در کنار این‌ها با توجه به تصویب قانون تامین کالاهای اساسی که پیش‌بینی می‌شود بار مالی نزدیک به ۶۰ همتی داشته باشد، پیش‌بینی کسری بودجه بیش از ۳۰۰ هزار میلیارد تومان دور از انتظار نخواهد بود. درآمدهای مالیاتی نیز ۲۱ درصد رشد کرده‌اند که با توجه به تورم موجود و میزان رشد کل بودجه عمومی بسیار ناچیز است.

۷/۴/۲. ضرورت اصلاح سمت درآمدهای لایحه بودجه ۱۴۰۰

ارقام اولیه از لایحه بودجه ۱۴۰۰ حاکی از کسری بودجه بیش از ۳۰۰ هزار میلیارد تومانی است. دولت با افزایش بیش از ۵۹ درصدی هزینه‌های جاری که در چند دهه اخیر بی‌سابقه بوده بار مالی سنگینی را برای خود ایجاد کرده است. این در حالی است که منابع در نظر گرفته شده هیچ تناسبی با این هزینه‌ها ندارد. تکیه بر منابعی مانند درآمدهای نفتی (سهم ۲۳ درصدی از منابع عمومی) که تحقق آن در گرو عواملی خارج از اختیار دولت است، واگذاری شرکت‌های دولتی (سهم ۱۱ درصدی از منابع عمومی) که با توجه به ظرفیت بازار سرمایه، محقق شدن آن دور از انتظار است و منابع صندوق توسعه ملی (سهم ۹ درصدی از منابع عمومی) که عملاً دسترسی به آن‌ها امکان‌پذیر نیست، این سیگنال را به آحاد اقتصادی می‌دهد که در سال ۱۴۰۰، وضعیت کسری بودجه بهبود پیدا نخواهد کرد. اثر این انتظارات

منفی می‌تواند بازارهای سرمایه و ارز را با سرنوشتی مشابه سال گذشته در انتهای سال جاری و ابتدای سال آینده مواجه کند. در نهایت نیز اقشار کم‌تر برخوردار بازنده اصلی این شرایط بوده و با کاهش قدرت خرید و تورم بالا مواجه خواهند شد. در صورت عدم تصمیم‌گیری در زمان مناسب، این وضعیت اقتصادی ممکن است تبعات سیاسی و اجتماعی ناگواری نیز برای کشور داشته باشد.

در این میان دولت برای جلوگیری از افتادن در ورطه تورم‌های بالا دو راه بیشتر پیش‌روی خود ندارد. راه اول استفاده از اوراق بدهی است که تا حد زیادی از ظرفیت آن در بودجه ۱۴۰۰ استفاده شده است و اتکای بیشتر به آن با توجه به عمق بازار بدهی و نرخ‌های موجود امکان‌پذیر نیست و موجب افزایش قابل توجه نرخ بهره خواهد شد. به‌علاوه استفاده از اوراق هر چند آثار پولی کسری بودجه را در کوتاه‌مدت کاهش می‌دهد، اما در بازه زمانی نه‌چندان طولانی هزینه‌های سنگینی را بر دولت تحمیل خواهد کرد. در صورت اقدام بانک مرکزی به خرید اوراق در بازار ثانویه نیز پایه پولی افزایش پیدا کرده و آثار تورمی تامین مالی کسری از طریق این ابزار زودتر نمایان خواهد شد.

راه دوم و مناسب‌تر، افزایش درآمدها از طریق یک منبع پایدار و ناشی از فعالیت درون‌زای اقتصاد است. در این میان تمرکز اصلی دولت باید بر روی افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق ایجاد پایه‌های جدید و کاهش معافیت‌های مالیاتی باشد. با توجه به لزوم اقدام سریع و موثر برای سال ۱۴۰۰، انتخاب هر کدام از این روش‌ها باید متضمن ایجاد منبع درآمدی قابل توجه و عدم نیاز به ایجاد زیرساخت‌های پیچیده باشد. از طرفی با توجه به شرایط سخت اقتصادی، باید تا حد امکان بار مالی اضافی به دهک‌های پایین درآمدی وارد نشده و در غیر این صورت سیاست‌های حمایتی برای آن‌ها در نظر گرفته شود. البته حتی اگر مالیات به دهک‌های پایین نیز اصابت کند اثر منفی آن بسیار کمتر از مالیات تورمی خواهد بود که در صورت پولی شدن کسری بودجه به آن‌ها تحمیل می‌شود.

۷/۵. ضرورت اصلاح سمت هزینه‌های لایحه بودجه ۱۴۰۰

سال ۹۹، سال ویژه‌ای برای اقتصاد ایران بود. از یک سو با ادامه‌ی تحریم‌های ظالمانه‌ی آمریکا فروش نفت همچنان با مشکل مواجه بود و از سوی دیگر شیوع ویروس کرونا سلامت و معیشت مردم را به خطر انداخته بود. کمبود منابع نفتی، دولت را مستقیماً از درآمدهایی که در بودجه در نظر گرفته بود محروم می‌کرد. در چنین شرایطی کاهش قیمت نفت در اوایل سال مشکلات را دوچندان کرد که آن را نیز می‌توان به نوعی ناشی از تبعات شیوع ویروس کرونا و کاهش تقاضای انرژی در اثر آن دانست. با این اوصاف تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه‌ی سال ۹۹ که با فرض فروش ۱ میلیون بشکه نفت در روز و با قیمت ۵۰ دلار در بودجه گنجانده شده بود، بسیار دور از دسترس است. ردپای کسری بودجه‌ی سال ۹۹ در داده‌های تورم نمایان است. بر اساس آمارهای مرکز آمار، تورم ماهانه در مهر ۹۹ به عدد بی‌سابقه‌ی ۷ درصد رسید که یک هشدار جدی برای اقتصاد ایران است. همچنین نرخ تورم نقطه به نقطه در آبان ۹۹

بالغ بر ۴۰ درصد بود که با چارچوب هدف گذاری تورمی بانک مرکزی اختلاف زیادی دارد. محقق نشدن تورم هدف بانک مرکزی، مردم را نسبت به بانک مرکزی بی‌اعتماد کرده و سیاست گذاری پولی را در آینده دشوار می‌کند.

شیوع بیماری کرونا نیز هزینه‌های مختلفی بر مردم و دولت تحمیل کرده‌است. به دلیل محدود شدن حمل و نقل‌ها و تجارت خارجی در اثر شیوع کرونا، صادرات غیرنفتی هم کاهش چشمگیری داشته‌است. بر اساس آمار رییس گمرک جمهوری اسلامی ایران، میانگین صادرات کالا در چهار ماهه نخست سال جاری نسبت به مدت مشابه سال گذشته ۳۹ درصد کاهش داشته‌است. کسب و کارهای داخلی هم از آسیب‌های ویروس کرونا در امان نمانده‌اند. بسیاری از کسب و کارهای خدماتی نظیر هتل‌ها، رستوران‌ها و ... با کاهش تقاضای جدی مواجه شده و تا مرز تعطیلی پیش رفته‌اند. علاوه بر این‌ها، تعطیلی‌ها و محدودیت‌ها مشکلاتی را برای افرادی که درآمد ثابتی ندارند به خصوص افراد کم‌درآمد، به وجود آورده‌است. اما کاهش درآمد دولت و خانوارها تنها یک روی سکه‌ی آثار شیوع بیماری کرونا است. در روی دیگر سکه، افزایش هزینه‌های دولت و خانوارها قرار دارد. بخشی از هزینه‌های جدید تحمیل شده به خانوار، مربوط به تهیه‌ی اقلام بهداشتی و یا هزینه‌های درمانی در صورت ابتلا به بیماری می‌شود. البته تا زمان انتشار داده‌های هزینه-درآمد خانوار در سال ۹۹ نمی‌توان قضاوت دقیقی در مورد اثر کرونا بر هزینه‌های خانوار داشت. هزینه‌های تحمیل شده به دولت نیز شامل پرداخت هزینه‌های درمان در قالب طرح‌های بیمه‌ای نظیر بیمه‌ی سلامت و هزینه‌های سیاست‌های حمایتی از اقشار آسیب‌دیده می‌شود.

بنابراین سال ۹۹ را در شرایطی به پایان می‌بریم که درآمدهای محقق شده کمتر و هزینه‌های محقق شده بیشتر از مقادیر پیش‌بینی شده در بودجه‌ی این سال بوده‌است. در سال ۱۴۰۰ نیز چشم‌انداز مشخصی از تغییر شرایط تحریم‌ها و بیماری کرونا وجود ندارد. از بعد درآمدی نباید به سیاست‌های دولت جدید آمریکا دل بست و تا جای ممکن باید خود را برای تداوم شرایط فعلی آماده کرد. اتکا به درآمدهای نفتی که تحقق آن‌ها مبهم است، کشور را نسبت به تهدیدهای خارجی آسیب‌پذیر کرده و زمینه را برای فشارهای بیشتر دشمنان فراهم می‌کند. از بعد هزینه‌ای نیز افق روشنی از زمان پایان همه‌گیری کرونا وجود ندارد. حتی اگر واکسن‌های موفق در مراحل اولیه، در مراحل بالینی موفق باشند، اهداف و سیاست‌های نظام جمهوری اسلامی ایجاب می‌کند تا آن را در دسترس تمامی اقشار جامعه قرار دهد. به همین دلیل انتظار می‌رود هزینه‌های بیماری کرونا در سال ۱۴۰۰ نیز یک چالش برای دولت باشد. با در نظر گرفتن فشار اقتصادی وارد بر مردم در شرایط فعلی، تداوم ناترازی بودجه و تحمیل مالیات تورمی بر اقشار ضعیف در سال ۱۴۰۰ پذیرفتنی نیست و ضرورت دارد تا با مدیریت کارای هزینه‌ها هم از کسری بودجه کاست و هم بتوان با اعمال سیاست‌های حمایتی موثر، بخشی از آسیب‌های وارد شده بر اقشار کم درآمد در این شرایط دشوار را جبران کرد.

۸. پیشنهادات و راهکارها

۸/۱. راهکارهای پیشنهادی برای سمت درآمدهای بودجه ۱۴۰۰

با توجه به تبیین صورت گرفته از وضعیت فعلی بودجه کشور و ویژگی‌هایی که اصلاحات در سمت درآمدها باید داشته باشند، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شوند.

۸/۱/۱. اخذ مالیات بر روی مصرف نهایی و کاهش نرخ مالیات عملکرد

یکی از پایه‌های مالیاتی که ضمن ایجاد درآمد قابل توجه، پیاده‌سازی آن نیز نسبتاً آسان است، مالیات بر مصرف نهایی است. همانطور که اشاره شد، سهم مالیات بر کالاها و خدمات از درآمدهای مالیاتی نیز علیرغم رشد قابل توجهی که در سال‌های اخیر داشته، همچنان با مقدار مطلوب خود فاصله زیادی دارد. لذا با اخذ مالیات از مصرف نهایی کالا و خدمات و کاهش دائمی مالیات بر اشخاص حقوقی، ضمن افزایش درآمدهای مالیاتی در مجموع، به خروج از رکود نیز می‌تواند کمک نماید. البته یک راه جایگزین دیگر کاهش موقتی ۱ واحد درصدی مالیات بر ارزش افزوده است. در این حالت نیز در عین حال که درآمد قابل توجهی نصیب دولت می‌شود، بار مالیاتی کسب و کارهای مشمول مالیات بر ارزش افزوده کاهش پیدا کرده و به خروج از رکود کمک می‌کند.

۸/۱/۱/۱. میزان درآمد پیش‌بینی شده

با توجه به اینکه عمده پرداخت‌های مربوط به مصرف کالا و خدمات از طریق دستگاه‌های کارتخوان (POS) و دستگاه‌های الکترونیکی صورت می‌پذیرد و پرداخت نقدی علی‌الخصوص با شیوع کرونا سهم بسیار اندکی دارد، برای تخمین درآمد حاصل از اخذ یک درصد مالیات از مصرف نهایی می‌توان از داده‌های شاپرک استفاده کرد. بر این اساس تخمین حداقلی از کل میزان تراکنش‌ها نزدیک به ۱۰ هزار همت خواهد بود و با اخذ یک درصد مالیات از این تراکنش‌ها، ۱۰۰ همت درآمد به دست خواهد آمد. از طرف دیگر بر اساس ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۰، در صورتی که میزان مالیات اشخاص حقوقی ۵ واحد درصد کاهش پیدا کند، در بدترین حالت ۱۲ هزار میلیارد تومان درآمد مالیاتی دولت کاهش خواهد یافت. در نتیجه در مجموع درآمدی بالغ بر ۵۸ هزار میلیارد تومان از این طریق نصیب دولت خواهد شد. در صورتی که مالیات بر ارزش افزوده نیز ۱ واحد درصد کاهش یابد، با فرض ثابت ماندن سهم عوارض شهرداری‌ها، نزدیک به ۱۳ هزار میلیارد تومان از درآمد دولت خواهد کاست و عایدی دولت به صورت خالص تقریباً ۸۷ هزار میلیارد تومان خواهد بود. در حלת حداکثری نیز خالص درآمد دولت از این مجموعه اقدامات در حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

اخذ مالیات بر مصرف نهایی از طریق تراکنش‌های شاپرک، با توجه به عدم نیاز به زیرساخت‌های جدید درآمد قابل توجهی در کوتاه‌مدت برای دولت ایجاد می‌کند. به علاوه می‌توان برای کاهش بار مالیاتی در زنجیره تولید، نرخ مالیات بر ارزش افزوده را به صورت موقت کاهش داد. البته کاهش مالیات بر عملکرد شرکت‌ها نیز می‌تواند فرآیند خروج بنگاه‌ها از رکود را تسهیل کند و ترکیب درآمدهای مالیاتی کشور را به استاندارد جهانی نزدیک‌تر نماید. مجموعه این اقدامات نزدیک به ۸۷ هزار میلیارد تومان درآمد خالص برای دولت ایجاد می‌کند. خلاصه موارد پیشنهادی در جدول ذیل ارائه شده است.

جدول ۲: سناریوهای پیشنهادی برای اصلاح درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه ۱۴۰۰

سناریو	اصلاح مالیاتی	درآمد ایجاد شده (هزار میلیارد تومان)	خالص درآمد ایجاد شده (هزار میلیارد تومان)
اول	یک درصد مالیات بر مصرف نهایی	۱۰۰	۸۷
	کاهش ۱ واحد درصد مالیات بر ارزش افزوده	-۱۳	
دوم	یک درصد مالیات بر مصرف نهایی	۱۰۰	۸۸
	کاهش ۵ واحد درصد مالیات شرکت‌ها (از ۲۵ به ۲۰)	-۱۲	

۸/۱/۲. ملاحظات اجرایی

در اکثر کشورهای دنیا از حدود سه دهه قبل و طی یک بازه بیست ساله، به دلیل پیچیدگی‌های ناشی از شناسایی مصرف‌کننده نهایی، مالیات بر ارزش افزوده جایگزین مالیات بر مصرف نهایی شد. اما با گسترش تکنولوژی و استفاده از ابزارهای نوین پرداخت، این مشکل تا حدی زیادی برطرف شده است. در وضعیت فعلی اقتصاد کشور نیز برای پرداخت هزینه خرید کالا و خدمات، عمدتاً از ابزارهای پذیرش شاپرک (دستگاه کارت‌خوان، درگاه پرداخت الکترونیکی و ابزار پذیرش موبایل) استفاده می‌شود. در واقع گسترش نفوذ این ابزار نقش پررنگی در کاهش استفاده از پول کاغذی ایفا کرده تا جایی که نسبت اسکناس و مسکوک به نقدینگی نسبت به ۶ سال قبل از ۴.۵۶ درصد به ۲.۱۸ درصد کاهش پیدا کرده است. به علاوه از این ابزار عمدتاً در حلقه نهایی ارزش افزوده تولید کالا و خدمات استفاده می‌شود و بخش اعظمی از تراکنش‌های انجام شده مربوط به مصرف نهایی است. لذا مسئله شناسایی تا حد زیادی از این طریق حل شده است.

نحوه اخذ این مالیات نیز با توجه به زیرساخت‌های موجود شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک) پیچیدگی زیادی نداشته و به ثبت نام مودیان جدید، ارائه اظهارنامه یا مراجعه ممیزین نیازی ندارد. با توجه به زیرساخت‌های موجود در شاپرک، به راحتی می‌توان ۱ درصد از مبلغ تراکنش انجام شده را بلافاصله پس از نهایی شدن آن از طریق شاپرک به حساب خزانه کل کشور واریز کرد و بدین ترتیب مالیات به صورت برخط اخذ خواهد شد. با این روش

مشکلات مربوط به کمبود ذخایر خزانه در زمان‌های خاص (علی‌الخصوص ماه‌های ابتدایی سال) و استفاده از تنخواه گردان نیز تا حدود زیادی حل می‌شود.

۸/۱/۳. پیامدهای طرح و ریسک‌های احتمالی

مانند هر طرح اصلاحی دیگر، اجرای این طرح پیشنهادی نیز با مخاطرات و ریسک‌هایی روبرو است که باید به آن‌ها توجه کرد و در صورت امکان، راهکارهایی برای خنثی کردن اثرات منفی آن‌ها به کار برد:

- بار مالیاتی بر روی دهک‌های درآمدی پایین: یکی از نقدهایی که به این طرح می‌توان وارد کرد، بار مالیاتی است که بر روی دهک‌های پایین درآمدی وارد می‌کند. چرا که بخش عمده‌ای از هزینه این خانوارها صرف هزینه‌های مصرفی می‌شود و لذا هر گونه اخذ مالیات بیشتر می‌تواند آن‌ها را تحت تاثیر قرار دهد. در این بین باید به دو نکته توجه کرد. اولاً لازم است بخشی از درآمد به دست آمده از این طرح را بین دهک‌های کم‌تر برخوردار بازتوزیع کرد. برای مثال با بازتوزیع یک سوم از این درآمدها می‌توان نزدیک به ۲۰ هزار میلیارد تومان را میان دهک‌های پایین درآمدی توزیع کرد. در صورتی که این مقدار بین ۱۸ میلیون خانوار (۷ دهک اول) تقسیم شود، هر خانوار به طور متوسط نزدیک ۱ میلیون تومان در سال به دست می‌آورد که حتی برای خانوارهای دهک هفتم نیز نسبت به متوسط مالیات پرداختی آن‌ها برای این پایه بیشتر خواهد بود. ثانیاً حتی در فقدان هر گونه سیاست بازتوزیعی، بار مالیاتی متحمل شده توسط دهک‌های پایین درآمدی از اجرای این طرح در مقایسه با اثر تورمی پولی‌سازی کسری بودجه در صورت عدم اجرای آن ناچیز است.

- مالیات مضاعف بر ارزش افزوده: یکی دیگر از نقدهایی که به این راهکار می‌تواند وارد شود، اخذ مالیات مضاعف است. در واقع مصرف‌کننده نهایی یک بار ۹ درصد و یک بار ۱ درصد بر روی کالای نهایی باید مالیات پرداخت کند. در این بین ذکر دو نکته ضروری است. اولاً ۶۰ درصد از هزینه کالاها و خدمات مصرفی خانوار از مالیات بر ارزش افزوده معاف است. بنابراین برای این کالاها تنها یک بار مالیات پرداخته می‌شود. نکته دیگری که باید به این توجه داشت این است که با همه‌گیری کرونا انتظار می‌رود سهم کالاها و خدمات ضروری از مصرف خانوار افزایش یابد. با توجه به معاف بودن اکثر این کالاها و خدمات از مالیات بر ارزش افزوده، امکان کاهش درآمد مالیاتی از این قسمت نیز وجود دارد. بنابراین با اخذ مالیات ۱ درصدی از مصرف نهایی، اثر کاهش درآمد ارزش افزوده ناشی از تغییر سبد مصرفی خانوار نیز جبران می‌شود.

۸/۱/۴. حذف معافیت‌های ارزش افزوده مناطق آزاد و تبدیل معافیت کالاها و خدمات معاف به نرخ ترجیحی

هم‌اکنون لایحه دائمی شدن قانون مالیات بر ارزش افزوده پس از ارجاع شورای نگهبان در انتظار اصلاح توسط مجلس و تصویب نهایی است. یکی از ایرادات این لایحه معافیت کالاها و خدمات عرضه شده در مناطق آزاد و ویژه

اقتصادی است که ضمن ایجاد فساد گسترده و امکان فرار مالیاتی، دولت را از منبع قابل توجهی از درآمد محروم می‌کند. شورای نگهبان نیز به درستی به این مصوبه ایراد گرفته است. به علاوه در این لایحه هر چند میزان معافیت کالاها و خدمات تا حدودی کاهش یافته است، اما همچنان معافیت‌های گسترده‌ای در آن وجود دارد که با هیچ کدام از منطق‌های معافیت مالیات بر ارزش افزوده (کاهش هزینه مصرف‌کننده نهایی یا بالا بودن هزینه اخذ مالیات) سازگار نیستند. تبدیل معافیت این کالاها و خدمات به نرخ ترجیحی (مثلاً ۴ درصد) ضمن ایجاد منبع درآمدی برای دولت، شفافیت اقتصادی را نیز افزایش خواهد داد. لازم به ذکر است در ادبیات این حوزه و همچنین تجربه جهانی نیز بر ارجحیت نرخ‌های ترجیحی به معافیت تاکید شده است. پیش‌بینی دقیق اثر درآمدی این دو اصلاح به دلیل معافیت آنها تاکنون و نبود اطلاعات کافی امکان‌پذیر نیست.

۸/۱/۳. سایر اصلاحات درآمدی

در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نسبت به سال ۹۹ افزایش درآمدهای مالیاتی (بدون حقوق گمرکی) حدود ۴۵ همت بوده که معادل ۲۲ درصد افزایش نسبت به ۱۸۰ همت در سال ۹۹ می‌باشد. با توجه به تورم بالغ بر ۴۰ درصدی در سال ۹۹ و افزایش حقوق‌های صورت گرفته (ناشی از اجرای فصل ۱۰ قانون خدمات کشوری و در حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد) در بخش‌های مختلف، میزان افزایش درآمد مالیاتی لازم است حداقل ۸۰ همت باشد که با انجام برخی اصلاحات، قابل حصول خواهد بود. علاوه بر آن، در صورت اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی که موجب افزایش درآمدهای مالیات ارزش افزوده و کاهش قابل توجه فرارهای مالیاتی می‌شود، حداقل ۳۰ همت دیگر درآمدهای مالیاتی افزایش خواهد یافت. لذا رقم ۲۹۰ همت برای درآمدهای مالیاتی (غیر حقوق گمرکی) رقمی قابل حصول می‌باشد. با این حال، اقدامات اصلاحی ذیل می‌تواند درآمدهای مالیاتی را افزایش داده و کسری بودجه را کاهش دهد.

- **اصلاح نرخ ارز گمرک از ۴۲۰۰ تومان به نرخ نیمایی همزمان با کاهش ۵۰ درصدی در حقوق ورودی** (و تخصیص نیمی از منابع آزاد شده آن به طرح چتر حمایتی). طبق تخمین‌های نگارندگان این گزارش با اجرای این پیشنهاد معادل ۴۶.۶ همت منابع ایجاد خواهد شد.
- **حذف کامل ارز ۴۲۰۰ تومانی کالاهای اساسی** (و تخصیص نیمی از منابع آزاد شده آن به طرح چتر حمایتی) که با توجه به رقم ۸ میلیارد دلار در نظر گرفته شده، می‌تواند حدود ۱۶۶.۴ همت منابع ایجاد نماید که ۸۰ همت از آن قابل استفاده در بودجه خواهد بود.
- **اصلاح نرخ سوخت و خوراک صنایع** مانند فولاد، پتروشیمی متناسب با نرخ تورم (با لحاظ تورم‌های سال ۹۷ تا ۹۹) در کنار حذف رانت قیمتی ایجاد شده در حاشیه بازار فروش این محصولات و نیز

افزایش حق امتیاز دولت از معادن کشور. تخمینها حاکی از وجود حدود ۵۰ همت منابع برای بودجه کشور از این محل می‌باشد.

- **اعطای مجوز انتقال خودرو از مناطق آزاد به داخل کشور** با لحاظ تعرفه ۱۰۰ درصدی (و یا به مزایده گذاشتن مجوز) در کنار ممنوعیت واردات خودرو به این مناطق. این مجوز میتواند حدود ۱۰۰ همت منابع جدید برای بودجه ایجاد نماید.
- **واقعی سازی دیگر درآمدهای دیده شده در لایحه بودجه**: بسیاری از ارقامی که در بودجه به عنوان درآمدهای نفتی و یا فروش اوراق نفتی، برداشت از صندوق توسعه و فروش سهامهای دولتی آمده است غیر واقعی بوده و لازم است اصلاح شده تا میزان واقعی کسری بودجه مشخص شود که بتوان بر اساس آن تصمیم به افزایش درآمدهای واقعی و کاهش هزینه‌ها پرداخت. تا زمانی که ثبت ارقام درآمدی غیرواقعی در بودجه وجود دارد، امکان برنامه‌ریزی و اصلاح وجود نخواهد داشت و تنها منجر به کسری بودجه می‌شود.

لازم به ذکر است که قانون برنامه ۵ ساله ششم که مبتنی بر تورم ۸ درصد نگارش شده بوده است درآمد مالیاتی را بیش از ۳۲۰ همت پیش بینی نموده است. با توجه به شاخص قیمتها که تا مهر آبان دو برابر معادل آن در قانون برنامه می‌باشد، درآمد مالیاتی معادل قانون بیش از ۶۰۰ همت باید می‌بود که به دلایل مختلف در طی سه سال گذشته محقق نشده است که از حوصله این متن خارج است.

۸/۲. راهکارهای پیشنهادی برای سمت هزینه‌های بودجه ۱۴۰۰

با توجه به طرح اصلاح ساختاری بودجه و لایحه پیشنهادی دولت برای بودجه‌ی سال ۱۴۰۰، پیشنهادها زیر جهت مدیریت بهتر هزینه‌های دولت و دستگیری از محرومان ارائه می‌شود:

۸/۲/۱. محدود کردن میزان رشد هزینه‌های جاری دولت به ۱۰ تا ۱۵ درصد شامل پرداخت انواع حقوق و دستمزد

مطابق تبصره‌ی ۱۲ لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۰، حقوق تمامی گروه‌های مختلف حقوق بگیر در دستگاه‌های اجرایی به میزان ۲۵ درصد افزایش می‌یابد. این افزایش حقوق، علاوه بر افزایش حدود ۵۰ درصدی حقوق کارمندان در اثر اصلاح فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در سال‌های ۹۸ و ۹۹ است. با این حساب، فصل اول هزینه‌های دولت که مربوط به جبران خدمت کارکنان می‌شود، از ۱۱۳ هزارمیلیارد تومان در سال ۹۹ به بالغ بر ۲۰۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰ افزایش یافته است. به همین دلیل، به صورت میانگین افزایش حقوق کارمندان در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نسبت

به قانون بودجه ۱۳۹۹ بیش از ۷۷ درصد است. علاوه بر آن پرداختی به بازنشستگان صندوقهای بازنشستگی کشوری و لشگری و فولاد نیز که به عهده دولت افتاده است مشابهها علاوه بر همسان‌سازیها در سال ۹۹، به میزان ۲۵ درصد رشد داشته‌اند و لذا پرداختیها ذیل فصل رفاه اجتماعی از ۱۳۶ همت به ۱۸۹ همت افزایش پیدا کرده‌است. دیگر هزینه‌های دولت نیز رشدهای قابل توجه ۳۰ تا ۶۰ درصد بسته به نوع قلم داشته‌اند.

این حد از افزایش حقوق کارمندان دولت، از دو جهت محل اشکال است. اول این که اگر دولت در تنگنا باشد، این افزایش به تنور کسری بودجه و افزایش تورم می‌دمد. این در حالی است که حقوق‌بگیران خود یکی از بازندگان اصلی شرایط تورمی هستند. اشکال دوم با تامل بیشتر بر منطق افزایش حقوق کارمندان توسط دولت نمایان می‌شود. افزایش حقوق معمولا با هدف جبران کاهش قدرت خرید کارمندان در اثر تورم و جبران بهبود معیشت آنان صورت می‌گیرد. اگر افزایش حقوق دقیقا به اندازه‌ی تورم باشد، وضعیت معیشتی کارمندان نسبت به سال قبل تغییری نمی‌کند. اما اگر این افزایش بیش از تورم باشد، یعنی دولت با افزایش هزینه‌های خود قصد داشته تا وضعیت معیشتی کارمندان خود را نسبت به سال قبل بهبود دهد. بهبود وضعیت معیشتی همه‌ی اقشار مردم از جمله کارکنان دولت امری پسندیده است. اما در شرایطی که دولت با کمبود منابع مواجه است، حمایت دولت از اقشار مختلف جامعه و تلاش در جهت بهبود معیشت آنان باید با در نظر گرفتن اولویت‌ها باشد. در شکل ۱۰ توزیع هزینه‌ی سرانه‌ی کل خانوارها به همراه خانوارهایی که سرپرست آنان در بخش عمومی شاغل هستند رسم شده‌است. مشاهده می‌شود به طور متوسط وضعیت معیشتی شاغلین بخش عمومی نسبت به کل جمعیت بهتر است. با توجه به این که در دو سال اخیر نیز افزایش قابل توجهی در حقوق کارمندان شاهد بوده‌ایم (حدود ۵۰ درصد) شایسته است دولت در این شرایط اقتصادی توجه خود را به بهبود معیشت سایر اقشاری که در مزیغه بیشتری هستند معطوف کنند. به خصوص که مقام معظم رهبری نیز در دیدار اخیرشان با شورای عالی هماهنگی اقتصادی توجه به معیشت کسانی که کارمند رسمی نیستند و بیمه ندارند را مورد تاکید قرار دادند. در واقع به لحاظ اقتصاد کلان دولت لازم است با مدیریت هزینه‌های خود، تورم را کنترل کند و از این طریق هم به کارمندان و بازنشستگان خود و هم به عموم مردم کمک بزرگتری کرده‌است. بر این اساس، لازم است که میزان تورم هدف معیار افزایش هزینه‌ها باشد.

با این تفاسیر به نظر می‌رسد افزایش حقوق کارمندان بیش از مقدار تورم سال آینده چندان قابل توجیه نباشد. اگر هدف دولت از این افزایش حفظ قدرت خرید کارمندان باشد نیز، افزایش ۷۷ درصدی به این معنی است که دولت پذیرفته است که مجموع تورم سال ۹۹ و تورم هدفگذاری شده برای سال ۱۴۰۰ حداقل ۷۷ درصد خواهد بود. این در حالی است که بانک مرکزی تورم هدف را در سال ۹۹ برابر ۲۲ درصد اعلام کرده و تورم سال ۹۹ نیز بعید است که از ۴۰ درصد فراتر رود. بنابراین افزایش ۷۷ درصدی حقوق کارمندان در مردم این تلقی را ایجاد می‌کند که در سال آینده اهداف بانک مرکزی محقق نخواهد شد. به دنبال شکل‌گیری این انتظارات، سایر شاغلین نیز تقاضای افزایش حقوق، حداقل به اندازه‌ی حقوق کارمندان را خواهند کرد و به این ترتیب هزینه‌های تولید نیز بالا رفته و تولید آسیب جدی

می‌بیند. با توجه به این توضیحات پیشنهاد می‌شود میزان افزایش حقوق کارمندان در بودجه‌ی ۱۴۰۰ به ۱۰ یا نهایتاً ۱۵ درصد کاهش یابد. افزایش دیگر هزینه‌های جاری نیز به ۱۰ تا ۲۰ درصد (بسته به نوع اقلام) محدود شود.

۸/۲/۲. ایجاد چتر حمایتی یکپارچه و تجمیع یارانه‌ها

به رغم این که اصلی‌ترین هدف سیاست‌های یارانه‌ای و حمایتی دستگیری از افراد کم‌درآمد و رفع فقر و نابرابری است، اما آمارها نشان می‌دهند این سیاست‌ها در نیل به اهداف خود چندان موفق نبوده‌اند. یکی از دلایل این ناکارایی ناتوانایی دولت در شناسایی افراد کم‌درآمد است. به دلیل این ناتوانی بسیاری از سیاست‌های حمایتی در قالب یارانه‌های قیمتی اعطا می‌شود که خود تشدیدکننده‌ی نابرابری است. بنابراین، یکی از معضلات قابل توجهی که با آن روبرو خواهیم بود سخت شدن وضعیت معیشتی درصد قابل توجهی از خانوارها است. تضمین حداقل معیشت یکی از مهمترین وظایفی است که عموماً دولت‌ها به عهده می‌گیرند. در کشور ما نیز انواع و اقسام یارانه‌های مختلف به خانوارهای گوناگون و به روشهای متعدد داده می‌شود.

یکی از مهمترین اقداماتی که میتوان در سال ۱۴۰۰ اجرایی نمود تجمیع یارانه‌های اجتماعی و ایجاد یک «چتر حمایتی» برای تضمین «حداقل معیشت» می‌باشد. برای تحقق این امر موارد ذیل لازم است محقق گردد:

- حذف تمام انواع یارانه‌های مستقیم و تجمیع آنها در قالب طرح چتر حمایتی؛ (شامل ۴۵۰۰۰ تومان، یارانه معیشتی ۵۵۰۰۰ تومانی معیشتی و ...)
- تکمیل و بروزرسانی اتوماتیک «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان» مبتنی بر کد ملی اعضای خانوار، اطلاعات مانده حسابها و تراکنشهای بانکی، اطلاعات ثبتی در خصوص داراییها مانند سهام، زمین و مستغلات، خودرو و ..
- گروه‌بندی دهکهای درآمدی مبتنی بر «پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان»
- تخصیص پلکانی یارانه مبتنی بر گروه‌های درآمدی به دست آمده (دهکهای پایین‌تر مبالغ بیشتر و دهکهای بالاتر کمتر) و حذف سیستم صفر و یکی پرداخت یارانه و تضمین دریافت حداقل معیشت و حذف خانوارهای گروه‌های بالای درآمدی از هرگونه یارانه.
- ثبت تمام دیگر پرداختهای یارانه‌ای نهادهای عمومی؛ الزام تمام دستگاه‌های اجرایی دولتی و نهادهای عمومی به ثبت تمام اطلاعات پرداخت هرگونه یارانه، کمک‌هزینه، و یا حقوق و دستمزد به خانوارها در سامانه مربوطه و تعیین میزان سهم دولت برای پرداخت یارانه به هر خانوار جهت پر کردن شکاف. برای مثال، خانواده‌ای که قرار است بر اساس دهک درآمدی به دست آمده، در مجموع یک میلیون

تومان یارانه دریافت کند، اگر ۳۰۰ هزار تومان از یک نهادی کمک دریافت کرده باشد، پرداخت ۷۰۰ هزار تومان باقیمانده از بودجه دولت در طرح «چتر حمایتی» مجاز خواهد بود.

○ ایجاد امکان حق اعتراض برای خانوارها مشروط به گرفتن اجازه برای استفاده از پایگاه‌های اطلاعاتی و ریز تراکنشی و بررسی دقیق وضعیت درآمد خانوار

○ منابعی که میتوان با استفاده از آن، این طرح را اجرایی نمود باید از منابع پایدار ثابت بودجه‌ای باشد که شامل موارد زیر میتواند باشد:

ا. منابع یارانه ۴۵۰۰۰ تومان

ب. منابع حاصل از یارانه بنزین ۵۵۰۰۰ تومان

ج. نیمی از منابع حاصل از اصلاح نرخ ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی (۸ میلیارد دلار)

د. نیمی از منابع حاصل از اصلاح نرخ ارز گمرک از ۴۲۰۰ تومان به معادل نیمایی.

ه. نیمی از منابع حاصل از اصلاح قیمت‌های سوخت و خوراک به صنایع فولاد و پتروشیمی و ...

با ایجاد این نظام «چتر حمایتی» علاوه بر آنکه حداقل معیشت خانوارهای محروم تضمین می‌شود، یارانه‌های موجود نیز کارتر پرداخت می‌شود و از هدر رفت منابع که به افراد غیرنیازمند داده میشود نیز جلوگیری میشود. علاوه بر آن اگر افرادی از محلهای مختلف کمک دریافت میکنند، و حداقل معیشت آنها تضمین است دیگر مشمول یارانه نخواهند بود و عملاً منابع آزاد شده بیشتری برای تخصیص به خانوارهای نیازمندتر فراهم میشود. در نهایت اینکه وجود این نظام باعث میشود که در آینده، هر طرح اصلاح اقتصادی نیز که بخواهد صورت پذیرد به راحتی میتوان چتر حمایتی را طوری اصلاح نمود که خانوارهای ضعیف آسیب نینند و اصلاحات به سهولت قابل تحقق گردد. در سال ۱۴۰۰، رقم ۲۰۰ همت برای تامین مالی این طرح در نظر گرفته شده است.

برای جلوگیری از هدررفت منابع حمایتی پیشنهاد می‌شود که یک «چتر حمایتی یکپارچه» جهت تضمین حداقل معیشت تعریف شود، به این صورت که تمامی یارانه‌ها تجمیع شده، یک سامانه‌ی یک‌پارچه‌ی درآمدی و یارانه‌ای ایجاد شود و درآمد مالیات‌پذیر خانوار مبنای اعطای یارانه‌ها و سیاست‌های حمایتی قرار گیرد. خانوارها متناسب با دهک درآمدی مشخص شده به صورت پلکانی مشمول یارانه خواهند بود. هر نوع پرداخت یارانه و کمک هزینه زندگی توسط نهادهای دولتی و عمومی در این سامانه ثبت شده و از میزان یارانه پرداختی فرد کاسته شود. به این ترتیب با شناسایی افراد برخوردار و حذف یا کاهش یارانه‌ی آنها، بدون تحمیل هزینه‌های اضافی‌تر به دولت می‌توان از خانوارهای نیازمندتر حمایت موثرتری کرد و یک کف معیشتی را برای آنها تضمین نمود. اینکه تمامی سازمان‌های حمایتی موظف خواهند بود که کمک‌های خود به خانوارها را در این سامانه ثبت کنند موجب میشود که از هم‌پوشانی‌ها و موازی‌کاری‌ها جلوگیری به عمل آید و تصویر دقیق‌تری از وضعیت معیشتی خانوارهای هدف پیش روی سیاست‌گذار قرار گیرد.

۸/۲/۲/۱. توزیع نیمی از عواید حاصله از اصلاح نرخ ارز ترجیحی و نرخ ارز گمرک به نرخ نیمایی

در قالب یارانه مستقیم در طرح چتر حمایتی

به دنبال جهش ارزی ابتدای سال ۹۷، دولت سیاست تامین ارز با نرخ مصوب ۴۲۰۰ تومان را جهت وارد کردن کالاهای مختلف در پیش گرفت. به دنبال اختلاف فاحش قیمت مصوب با قیمت بازار آزاد و رانت‌های ایجاد شده در پی آن، این سیاست در ادامه تنها به کالاهای اساسی محدود شد. جدای از اشکالاتی نظیر فساد و رانت، دو اشکال عمده‌ی دیگر می‌توان برای این سیاست برشمرد. اول این که ممکن است درآمدهای ارزی محقق شده‌ی دولت کفاف ارز مورد نیاز برای تامین کالاهای اساسی را ندهد. در این صورت در عمل، بانک مرکزی مجبور می‌شود ارز مورد نیاز را با نرخ نیمایی تهیه کند و با نرخ ۴۲۰۰ تومان در اختیار واردکننده قرار دهد. به این ترتیب هزینه‌های دولت و کسری بودجه افزایش می‌یابد. در نتیجه این سیاست که قرار بود از افزایش قیمت‌ها جلوگیری کند، خود عاملی جهت تورم و افزایش قیمت‌ها می‌شود. اشکال دوم یارانه‌ی پنهان نهفته در این سیاست است که افراد پرمصرف (و در نتیجه برخوردارتر) از آن بیشتر بهره‌مند می‌شوند. چرا که با فروش ارز با نرخ ارزان، دولت خود را از درآمدهای بالقوه‌ی حاصل از فروش ارز در سامانه‌ی نیما محروم می‌کند و در حقیقت گویا به افراد جامعه به اندازه‌ی تفاوت نرخ سامانه‌ی نیما و نرخ مصوب یارانه می‌دهد. به جهت مدیریت کاراتر هزینه‌های دولت و عدالت در سیاست‌های حمایتی، پیشنهاد میشود ارز ۴۲۰۰ تومانی به طور کامل از بودجه حذف شده و نرخ سامانه‌ی نیما جایگزین آن شود. متناظرا نرخ مورد محاسبه در گمرک نیز از ۴۲۰۰ تومان به نرخ نیمایی اصلاح گردد. همچنین پیشنهاد می‌شود نیمی عواید حاصل از این طرح تماما در قالب یارانه بین خانوارهای هدف سیاست‌های یارانه‌ای توزیع شده و مابقی آن برای جبران کسری بودجه مورد استفاده قرار گیرد.

۸/۲/۲/۲. محاسبات طرح‌ها

در مورد تجمیع یارانه‌های پرداختی به خانوارها پیشنهاد می‌کنیم که ردیف‌های زیر از هزینه‌های تبصره‌ی ۱۴ در قالب صندوق حمایت از معیشت خانوار تجمیع شوند.

پیشنهاد می‌کنیم که ۲۰ درصد از منابع جدید مالیاتی ایجاد شده (که در بخش درآمدهای این گزارش توضیح داده شد) به این صندوق افزوده شود که بر اساس محاسبات این گزارش چیزی در حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان است. همچنین منابع حاصل از اصلاح نرخ ارز کالاهای اساسی (۸ میلیارد دلار بر اساس برآوردهای بودجه‌ی ۱۴۰۰) با نرخ نیمایی (۲۵ هزار تومان) و نیز اصلاح نرخ ارز گمرک از ۴۲۰۰ تومان به نرخ نیمایی، حدود ۲۱۲ همت می‌باشند که پیشنهاد می‌شود نیمی از آن به نظام چتر حمایتی اضافه گردد.

جدول ۳: منابع پیشنهادی از تبصره ۱۴ جهت تجمیع در صندوق حمایت از معیشت خانوار (منبع: لایحه‌ی بودجه ۱۴۰۰)

ردیف	عنوان	مبلغ (هزار میلیارد تومان)
۱	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۴۲۸
۲	اجرای طرح حمایت معیشتی خانوارها	۳۱
۳	کمپته امداد امام خمینی (ره) - پرداخت مستمری	۴.۵
۴	سازمان بهزیستی کشور - پرداخت مستمری	۳.۲۵
۵	نیمی از منابع آزاد شده از اصلاح نرخ ارز ۴۲۰۰ تومانی	۸۳
۶	نیمی از منابع آزاد شده از اصلاح نرخ ارز گمرک ۴۲۰۰ تومانی	۲۳.۴۵
۷	بخشی از منابع مالیاتی جدید حاصله از پایه‌های جدید	۱۲
	مجموع	۲۰۰

پیشنهاد می‌شود با استفاده از منابع این صندوق و اطلاعات جمع‌آوری شده از درآمدهای خانوار به تمامی خانوارهای با درآمد سرانه‌ی ماهانه‌ی زیر ۵۰۰ هزار تومان به اندازه‌ی پرداخت شود که درآمد سرانه‌ی آن‌ها به عدد ۵۰۰ هزار تومان در ماه برسد. بر اساس محاسبات این گزارش، ۳۷ هزار میلیارد تومان از منابع جمع‌آوری شده در صندوق صرف این کار می‌شود^{۱۰}. برای باقیمانده‌ی منابع نیز پیشنهاد می‌شود مطابق برنامه‌ی زیر به خانوارها یارانه پرداخت شود.

جدول ۴: یارانه پرداختی در سناریوهای مختلف برای گروه‌های مختلف درآمدی، مازاد بر تضمین ۵۰۰ هزار تومان کف حداقل معیشت

درآمد سرانه‌ی ماهانه‌ی خانوار (هر نفر)	سهم از کل	یارانه پرداختی در سناریو ۱، مازاد بر تضمین ۵۰۰ هزار تومان کف حداقل معیشت:	
		منابع ردیفهای ۱-۴ جدول ۳	منابع ردیفهای ۱-۷ جدول ۳
کمتر از ۵۰۰ هزار تومان	۱۸	۶۵ هزار تومان	۲۵۵ هزار تومان
بین ۵۰۰ هزار تا ۱ میلیون تومان	۳۲	۵۵ هزار تومان	۱۹۰ هزار تومان
بین ۱ تا ۱.۵ میلیون تومان	۲۰	۴۵ هزار تومان	۱۲۵ هزار تومان
بین ۱.۵ تا ۲ میلیون تومان	۱۱	۰	۶۰ هزار تومان
بیش از ۲ میلیون تومان	۱۹	۰	۰

^{۱۰} محاسبات در حد بازه‌های ۵۰ هزار تومان سرانه انجام شد.

به این ترتیب با استفاده از این منابع و اعطای یارانه به میزان جدول ۴ در سناریوی اول، حداقل درآمد سرانه‌ی ماهیانه‌ی ۵۶۵ هزار تومان و در سناریوی دوم، حداقل درآمد سرانه‌ی ماهیانه‌ی ۷۵۵ هزار تومان تضمین می‌شود. پیش‌بینی می‌شود در هر دو سناریو این طرح بتواند تاثیر قابل توجهی بر معیشت خانوارهای با کمتر از درآمد سرانه‌ی ۵۰۰ هزار تومان در ماه که حدود ۲۰ درصد خانوارها را تشکیل می‌دهد، داشته‌باشد.

۸/۲/۲/۳. جزئیات اجرایی

موفقیت در ساماندهی یارانه‌ها و حمایت موثر از اقشار هدف مستلزم جمع‌آوری اطلاعات درآمدی خانوارها است. برای این منظور توصیه می‌شود سیستم مالیاتی و یارانه‌ای به هم مرتبط شوند. چرا که مبنای پرداخت یارانه به خانوارها در این طرح، سرانه‌ی درآمد مالیات‌پذیر آن‌ها خواهد بود. به همین جهت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان متولی اجرای سیاست‌های حمایتی باید اطلاعات درآمدی خانوارهای پایین‌تر از سطح مشمول را از سازمان امور مالیاتی دریافت کند. هر چه هماهنگی این دو نهاد بیشتر باشد، اجرای این طرح موفق‌تر است. در آغاز طرح در سال ۱۴۰۰، و پیش از تکمیل پایگاه اطلاعات درآمدی خانوارها توسط سازمان مالیاتی می‌توان بر اساس اطلاعات حسابها و حجم تراکنشهای بانکی و نیز اطلاعات ثبتی داراییها شامل سهام، زمین و مسکن، ارزش (ریداری شده با کد ملی مشخص) و خودرو اقدام به طبقه بندی خانوارها نمود. در این راستا، لازم است بانک مرکزی بر اساس معیار سطوح آستانه‌ای که وزارت رفاه تعیین می‌کند (برای مثال مانده حساب بانکی کمتر از ۵۰ میلیون تومان)، بانک مرکزی اطلاعات را به صورت فصلی به سازمان امور مالیاتی و وزارت رفاه ارایه نماید. مشابهاً دیگر دستگاههایی که اطلاعات ثبتی داراییها را ثبت می‌کنند به صورت فصلی اطلاعات داراییها را برای وزارت رفاه جهت تکمیل پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان ارسال می‌نمایند. با کمک این اطلاعات وزارت رفاه تخمینی از درآمد خانوارها استخراج نموده و بر اساس جدول ۲ یارانه تخصیص خواهد داد. افرادی هم که مشمول دریافت نشده‌اند می‌توانند تقاضا داده و اجازه بررسی دقیق تراکنشهای بانکی و دیگر اطلاعات را به دولت و وزارت رفاه بدهند. در این حالت، بررسی اعتراضات به صورت سیستمی صورت گرفته و در صورت خطا اصلاح خواهد شد.

همچنین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی باید در این سامانه امکان ثبت میزان دریافت کمک‌های حمایتی خانوارها توسط تمام نهادها و دستگاههای دولتی را ایجاد کند و هر دستگاهی ملزم به ثبت پرداختیهای مبتنی بر کد ملی در این سامانه نماید. در این صورت منابع بیشتری برای تخصیص یارانه بوجود خواهد آمد. از آن جهت که حجم یارانه‌های پراختی تمام نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی مشخص نیست، در حال حاضر نمیتوان تخمینی از منابع مازاد به دست آمده ارایه نمود.

۸/۲/۳. سایر اصلاحات هزینه‌های دارای اولویت در بودجه ۱۴۰۰

در خصوص اصلاحات مربوط به بخش هزینه‌های بودجه موارد زیر در سال ۱۴۰۰ نیز قابل انجام به نظر می‌رسند:

۲. افزایش اسمی دیگر هزینه‌های دولت حداکثر تا ۱۵ درصد: متأسفانه در لایحه پیشنهادی دیگر هزینه‌ها رشد قابل توجه داشته‌اند (عمدتاً بالغ بر ۳۰ درصد و در برخی موارد بیش از ۵۰ درصد). این اصلاح می‌تواند حدود ۴۶.۵ همت از هزینه‌های جاری بکاهد.

۳. واگذاری طرح‌های عمرانی از طریق مشارکت عمومی - خصوصی به بخش خصوصی با تامین مالی از طریق بخش خصوصی و بازار سرمایه: بخش قابل توجهی از طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی مانند راه‌ها و بیمارستانها و .. را که می‌توانند جریان درآمدی داشته‌باشند، دولت می‌تواند با کمک PPP به بخش خصوصی واگذار نماید تا پس از تکمیل و چند سال بهره‌برداری آنها را به دولت بازگرداند. از این طریق ممکن است بتوان تا حداقل حدود ۲۰ همت از هزینه‌های عمرانی را کاهش داد.

۴. عدم افزایش هزینه‌ها توسط مجلس شورای اسلامی: یکی از آفتهای فرایند تصویب بودجه در قوه مقننه افزودن هزینه‌ها به لایحه بودجه دولت است که عمده‌ترین بدون دیده شدن منابع واقعی صورت می‌پذیرد. لذا لازم است یک از مهمترین اصول بررسی بودجه عدم افزایش هزینه‌ها به لایحه پیشنهادی باشد، مگر آنکه هزینه دیگری را کاهش دهیم.

۵. ساماندهی به صندوقهای بازنشستگی که از دولت کمک دریافت می‌کنند: هم اکنون حدود ۱۶ درصد از بودجه کشور صرف پرداخت به صندوقهای تقریباً ورشکست شده لشکری و کشوری و فولاد میشود. یکی از کلیدی‌ترین تصمیمات تعیین تکلیف تداوم وضعیت این صندوقها است چرا که عدم اصلاح ترازنامه این صندوقها و تعیین تکلیف، علاوه بر گرفتن کمک زیان، هزینه‌های جانبی بسیاری را نیز به دولت تحمیل میکنند. لذا لازم است (۱) تصمیم به انحلال این صندوقها گرفت و تمام داراییهای آنها به فروش رسیده و تعهدات آنها کامل به عهده دولت بشود، یا (۲) به صندوق تامین اجتماعی سپرده شوند و داراییها و بدهیهای آنها کامل منتقل شده و در ازای کسری موجود، داراییهای دولت داده شود و یا (۳) هر تصمیم دیگر ترکیبی که شرایط را از وضع نابسامانی موجود خارج نماید. این اصلاح هم می‌تواند برخی هزینه‌های دولت را در سال جاری کاهش دهد و از آن مهمتر هزینه‌های سالهای آتی دولت را نیز کم می‌نماید.

۸/۲/۴. آثار و پیامدهای طرح‌های پیشنهادی برای سمت هزینه‌های بودجه ۱۴۰۰

در این بخش پیامد راه‌حل‌های اصلی پیشنهاد شده را بررسی می‌کنیم.

۸/۲/۴/۱. ایجاد چتر حمایتی یکپارچه و تجمیع یارانه‌ها

با اجرای این طرح می‌توان از خانوارهای نیازمند موثرتر حمایت کرد. بنابر محاسبات این گزارش، با تجمیع تمامی یارانه‌ها و توزیع آن بر اساس اولویت‌ها می‌توان یک حداقل درآمدی را برای خانوارها تضمین کرد. به این ترتیب گام اول را به سوی ریشه‌کن کردن فقر مطلق برداشته‌ایم. همچنین با توزیع یارانه‌ها با توجه به درآمد خانوارها انتظار داریم که نابرابری کم شده و ضریب جینی کاهش یابد. در این صورت می‌توان امیدوار بود که به اهداف مصرح در سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم دست یابیم.

۸/۲/۴/۲. اصلاح نرخ ارز ترجیحی و نرخ ارز گمرک به نرخ نیمایی و توزیع نیمی از عواید

حاصله در قالب یارانه مستقیم در طرح چتر حمایتی

با اصلاح قیمت ارز کالاهای اساسی، توان رقابت تولیدکنندگان داخلی این کالاها افزایش می‌یابد. زیرا با پایین نگه داشتن نرخ ارز، کالاهای وارداتی نسبت به کالاهای داخلی که قیمتشان با نرخ تورم بالا می‌رود به صرفه‌تر می‌شود. بنابراین اولین پیامد این اصلاح را می‌توان تقویت تولید داخلی کالاهای اساس دانست. در مقابل اگر توزیع ارز ارزان برای واردات این کالاها همچنان پابرجا بماند، روز به روز از تعداد تولیدکنندگان داخلی کاهش و وابستگی به واردات بیشتر می‌شود. پیامد مثبت دیگر این طرح را می‌توان در حذف یارانه‌ی قیمتی و تبدیل آن به یارانه‌ی یک‌جا^{۱۱} جست‌وجو کرد. با دادن یارانه‌ی قیمتی، مصرف‌کننده برای بهره‌مندی از یارانه مجبور است تا از کالاهای یارانه‌ای استفاده کند. اما اگر تمام یارانه‌ی پرداختی در قالب یارانه‌ی قیمتی را به صورت یک‌جا به خانوار بدهیم، به او این حق انتخاب را داده‌ایم که متناسب با نیازهای خود از این یارانه استفاده کند. در نهایت پیامد سومی که می‌توان برای این طرح برشمرد، کاهش رانت و فساد ناشی از توزیع ارز ارزان قیمت برای واردات کالاهای وارداتی است. به خصوص الان که اختلاف ارز بازار آزاد با ارز کالاهای اساسی زیاد شده، می‌توان سودهای هنگفتی از طریق واردات این کالاها کسب کرد.

۸/۲/۴/۳. محدود کردن میزان رشد هزینه‌های جاری دولت به ۱۵ درصد شامل پرداخت انواع

حقوق و دستمزد

با اجرای این پیشنهاد، این تلقی در آحاد جامعه ایجاد می‌شود که برنامه‌ریزی دولت برای تورم سال آینده زیر ۲۰ درصد است. هر چه انتظارات تورمی شاغلین پایین‌تر باشد، دستمزدهای پایین‌تری را طلب می‌کنند. به همین دلیل انتظار داریم اجرای این پیشنهاد در کاهش هزینه‌های تولید و رونق آن موثر باشد. علاوه بر این با کاهش افزایش حقوق به ۱۵ درصد، هزینه‌های دولت نیز کاهش یافته و کسری بودجه به صورت قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد و از این طریق تورم را میتوان به کانال ۲۰ درصد وارد نمود و در اقدام بعدی در سال ۱۴۰۰ تورم فزاینده را به صورت کامل مهار نماییم.

^{۱۱} Lump sum

۸/۲/۵. ریسک‌های احتمالی

در این بخش ریسک‌های احتمالی طرح‌های پیشنهادی را بیان می‌کنیم.

۸/۲/۵/۱. ایجاد چتر حمایتی یکپارچه و تجمیع یارانه‌ها

همان‌طور که پیشتر هم گفته شد بدون اطلاعات درآمدی خانوارها اجرای این طرح موفق نخواهد بود. در واقع به نظر می‌رسد یک دلیل توزیع یارانه‌ها به صورت همگانی همین عدم توانایی شناسایی دقیق مشمولان باشد. اگر دولت نتواند در شناسایی موفق باشد، هدررفت منابع حمایتی در این طرح نیز وجود داشته و دستیابی به اهداف طرح به خطر می‌افتد. نکته‌ی بعدی که باید توجه داشت این است که هزینه‌ی زندگی در نواحی مختلف کشور متفاوت و در نتیجه حداقل درآمد مورد نیاز برای گذران زندگی در آن‌ها باهم متفاوت است. به همین دلیل به نظر می‌رسد در آینده باید یارانه‌ی اعطایی به خانوارها بر اساس استانهای مختلف متفاوت باشد. نکته‌ی آخر این که در این طرح، میزان یارانه‌ها تابعی از درآمد خانوارهاست. اما باید توجه داشت که تفاوت یارانه‌های گروه‌های مختلف نباید به قدری زیاد باشد که جایگاه افراد در توزیع درآمد خانوارها عوض شود. همچنین اگر این تفاوت زیاد باشد، انگیزه‌ی خانوارها برای پنهان کردن درآمد و دریافت یارانه‌ی بیشتر زیاد می‌شود و در نتیجه جمع‌آوری اطلاعات درآمدی خانوارها هزینه‌برتر می‌شود.

۸/۲/۵/۲. اصلاح نرخ ارز ترجیحی و نرخ گمرک به نرخ نیمایی و توزیع نیمی از عواید

حاصله در قالب یارانه مستقیم در طرح چتر حمایتی

چون در اینجا پیشنهاد شده بود که عواید حاصل از اصلاح نرخ ارز بین خانوارها بازتوزیع شود، پیش‌بینی دقیق‌تر عواید حاصله ضروری است. به عنوان مثال نباید نسبت ثابتی از عواید فروش ارز حاصل از صادرات نفت به قیمت نیمایی، به صورت دائمی مبنای این طرح قرار گیرد، بلکه این سهم ۵۰ درصد تنها برای سال اول خواهد بود و در سالهای بعد این نسبت باید متناسب با سبب حداقل معیشت تعدیل گردد. ایجاد تعهد درصدی در اثر افزایش و کاهش درآمدهای نفتی منجر به افزایش مسمر تعهدات دولت در این خصوص خواهد شد درحالی‌که هدف طرح تامین حداقل معیشت است و سهم بالا در سال اول برای مدیریت هزینه‌های افزایش یافته در سال اول در اثر این اصلاح قیمتی می‌باشد.

۸/۳. ضرورت اصلاح درآمدهای نفتی در لایحه بودجه ۱۴۰۰

در حال حاضر به دلیل تحریم‌های شدید آمریکا و پایین بودن قیمت نفت، درآمدهای نفتی کشور به کمترین مقدار خود در ۲۰ سال اخیر رسیده و بهترین فرصت را برای خروج همیشگی نفت از بودجه فراهم کرده است. تجربه‌ی دو سال اخیر نشان داد امکان بودجه‌ریزی با اتکای حداقلی به منابع نفت وجود دارد و می‌توان با استفاده از گزینه‌های دیگری از جمله مالیات‌ستانی و انتشار اوراق بدهی، کشور را اداره کرد. همچنین در وضعیت فعلی اعمال قواعد

محدودکننده بر ورود منابع نفتی، هم از نظر سازگاری با شرایط و هم از نظر ملاحظات اقتصاد سیاسی، با دشواری کمتری قابل انجام است.

در حال حاضر چهار بازیگر اصلی در حوزه رانت منابع نفت و گاز کشور وجود دارد: دولت، شرکت ملی نفت، صندوق توسعه ملی و سازمان هدفمندی یارانه‌ها. بحث یارانه‌ها و سازمان هدفمندی در این یادداشت موضوع بحث نیست و به رابطه‌ی سه بازیگر دیگر می‌پردازیم. رابطه دولت، شرکت نفت و صندوق باید به گونه‌ای باشد که:

- هدف ثبات بودجه محقق شود و از انتقال نوسانات درآمدهای نفتی به بودجه دولت جلوگیری شود. به عبارتی بودجه (شامل تمام انواع یارانه‌های انرژی) باید از ریسک تغییر درآمدهای ارزی صادرات نفت مصون باشد.
- بهره‌مندی شرکت ملی نفت از عایدات نفت و گاز در تناسب با تابع هدف آن به عنوان یک شرکت تجاری متعارف باشد. به این ترتیب علاوه بر تعیین قاعده تسهیم عایدات، لازم است از تحمیل هرگونه تعهدات مالی توسط دولت بر شرکت نفت جلوگیری شود و تصمیم‌گیری بودجه‌ای و حاکمیت شرکتی آن مستقل از وزارت نفت باشد.
- میزان منابع ورودی به صندوق توسعه باید با لحاظ اهداف توزیع بین نسلی عواید نفت و گاز تنظیم گردد و برداشت از صندوق نیز صرفاً بر اساس همین قاعده امکان‌پذیر باشد. علاوه بر آن صندوق توسعه بتواند نقش ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد را نیز بازی کند.

برای لحاظ موارد مذکور لازم است ابتدا رابطه‌ی دولت و شرکت ملی نفت مشخص شود. سپس در مورد تسهیم باقی عایدات نفتی بین دولت و صندوق توسعه راهکار معرفی گردد.

برای تعیین سازوکار پرداخت به شرکت ملی نفت، با توجه به لزوم شفافیت و سادگی برای تنظیم رابطه مالی، پیشنهاد می‌شود محل اخذ رانت نفت در ابتدای خروج از زمین تعیین شود؛ یعنی هر نوع تقسیم عواید حتماً در ابتدای استخراج انجام شده سپس نفت و میعانات گازی به عنوان کالای عادی در اختیار شرکت ملی نفت قرار داده شود. این سازوکار باعث رقابتی‌شدن زنجیره صنعت در مقیاس جهانی شده و ذیل این رابطه، شرکت ملی نفت نماینده/وکیل دولت در استخراج/تولید منابع انرژی خواهد بود.

پیشنهاد می‌شود رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت به صورت خرید خدمت باشد. بنابراین لازم است ابتدا هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای میادین فعال فعلی به تفکیک میدان جمع‌آوری شود. سپس طبق قاعده‌ی زیر دولت خدمات مربوط به استخراج تا صادرات نفت را از شرکت ملی نفت خریداری نماید:

- هزینه‌های عملیاتی استخراج/تولید/فروش هر بشکه نفت، ماسبه شده و به شرکت ملی نفت پرداخت شود. در صورتی که شرکت اقدام به سرمایه‌گذاری در جهت تولید کرده باشد، هزینه‌های سرمایه‌گذاری نیز طبق قرارداد پرداخت گردد و به عنوان افزایش سرمایه دولت در شرکت ملی نفت لحاظ شود.
- مقادیر یادشده می‌تواند به صورت منعطف و با توجه به هزینه‌های تولید/سرمایه‌گذاری هر میدان تعیین شود.
- به تولید از میادینی که دولت قبلاً هزینه سرمایه‌گذاری را پرداخت کرده، صرفاً پرداخت حق‌العمل‌کاری انجام می‌شود.
- نفت داخلی به قیمت متوسط فوب در ماه گذشته پس از کسر حق نمایندگی (مجموع هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌ای) به شرکت ملی نفت فروخته شود.

به توجه به اینکه ثبات بودجه شرط لازم برای ایجاد ثبات اقتصادی است، میزان ورودی نفت به بودجه باید در یک مقدار ثابت تنظیم شود. این مقدار با توجه به اهداف توزیع بین نسلی تعیین می‌شود و باید مستقل از شرایط درآمدهای ارزی صادرات نفت کشور و تحولات وضعیت مالی سالانه دولت باشد. لذا لازم است مقدار ارز ورودی عایدات نفتی (شامل یارانه‌های پرداختی) در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین شده و در بودجه‌های سنواتی همان مقدار لحاظ شود.

پس از تعیین میزان بهره‌مندی دولت و شرکت ملی نفت از عایدات نفتی، مابقی عایدات ذیل صندوقی قرار می‌گیرد که «صندوق ثروت ملی» نامیده می‌شود. این صندوق خود به دو صندوق مستقل تقسیم می‌شود؛ صندوق توسعه ملی کنونی و صندوق ثبات‌ساز. منابع ورودی به صندوق ثبات‌ساز بر اساس چشم‌انداز درآمدهای نفتی و برای فراهم‌سازی میزان مشخص‌شده‌ی ورود منابع به بودجه در افق بلندمدت تعیین می‌شود. در شرایط کنونی یک راه حل این است که وظایف ثبات‌سازی را به صندوق توسعه ملی نیز سپرد و طبق قواعد تعریف شده این دو عملیات از هم جدا گردند.

نظر به فرمایشات مقام معظم رهبری مبنی بر لزوم انجام اصلاحات ساختاری بودجه و با توجه به شرایط خطیر کنونی، یکی از مهم‌ترین اقدامات قابل اجرا، حذف یا کاهش وابستگی بودجه‌ی دولت به درآمدهای نفتی است. تحقق این هدف در وضعیت فعلی که صادرات نفت در کمترین مقدار ۲۰ سال اخیر خود قرار دارد، امکان‌پذیرتر است.

عدم وجود چارچوب مشخص برای پیش‌بینی و درج درآمدهای نفتی در بودجه باعث می‌شود شفافیت بودجه به شدت کاهش پیدا کند و دولت بتواند کسری بودجه‌ی خود را در اعداد و ارقام تخمینی مخفی کند. این مسأله در لایحه‌ی بودجه سال ۱۴۰۰ که به مجلس ارسال شده به وضوح قابل مشاهده است. طبق اعداد و ارقامی که در این لایحه ذکر شده، لازم است صادرات نفت بیش از ۲ میلیون بشکه در روز باشد که واقع‌بینانه نیست؛ لذا احتمالاً بخش قابل توجهی از عدد مذکور به کسری بودجه تبدیل خواهد شد.

اصلاح روابط دولت، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی نیز که یکی از الزامات اصلاحات ساختاری محسوب می‌شود، در شرایط کنونی با موانع اقتصاد سیاسی کمتری مواجه بوده و قابل انجام است. اشکال اساسی رویه‌ی فعلی برای ورود درآمدهای نفت به بودجه، قاعده‌ی تسهیم درصدی عواید بین دولت، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه است. این قاعده باعث می‌شود بودجه‌ی دولت همراه با نوسانات درآمدهای نفتی تغییر پیدا کند و از این طریق نوسانات اقتصاد کلان را تشدید نماید. تجربه‌ی سه سال اخیر در مواجهه با تحریم‌های شدید آمریکا و ایجاد بی‌ثباتی وسیع در کشور موید این مطلب است.

حذف یا کاهش وابستگی بودجه به نفت یکی از قدم‌های بزرگ برای اصلاح ساختاری بودجه و تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. اما با توجه به پیچیدگی و بزرگی ابعاد مسأله، اقدامات لازم باید گام به گام انجام شود و قانون بودجه‌ی ۱۴۰۰ می‌تواند نقطه‌ی شروع مناسبی باشد.

۸/۳/۱. تبصره‌های پیشنهادی

جهت تحقق اهداف مذکور در طی یک برنامه چند ساله، ابتدا لازم است تا رابطه مالی شرکت نفت و دولت اصلاح شود که در این راستا، لازم است ابتدا هزینه‌های عملیاتی و سرمایه‌گذاری محاسبه شده و قراردادهای آن بسته شود. سپس در طی سالهای آتی روابط مالی با اصلاح قوانین بالادستی اصلاح گردند. در این راستا، مطابق طرح اصلاحات ساختاری بودجه، متن زیر به عنوان تبصره پیشنهادی ارائه می‌گردد:

«به منظور افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز کشور، پیاده‌سازی قواعد حاکمیت شرکتی در بخش بالادستی نفت و گاز، افزایش شفافیت و حفظ منافع بین نسلی، وزارت نفت موظف است از ابتدای سال ۱۴۰۰ تمامی قراردادهای توسعه‌ی میدین نفتی و گازی جدید را در چارچوب شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفتی و گازی و ضوابط مصوب آن توسط هیأت وزیران، به متقاضیان واگذار نماید. این وزارتخانه موظف است ظرف مدت چهار ماه از ابلاغ این قانون، نسبت به ارائه‌ی هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای میدین فعلی در حال تولید کشور به تفکیک میدان، در چارچوب قراردادهای جدید نفتی جهت تصویب به شورای اقتصاد اقدام نماید. پس از تعیین هزینه‌های هر یک از میدین توسط شورای اقتصاد، این ارقام مبنای دریافت دستمزد شرکت ملی نفت ایران، به ازای هر بشکه نفت و هر متر مکعب گاز تولیدی از این میدین خواهد بود. تا زمان اجرایی شدن روابط مالی جدید، روال مقرر قانونی جاری در روابط مالی بین شرکت ملی نفت ایران و دولت به قوت خود باقی است. ترتیبات اجرایی این بند به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

۸/۴. اصلاحات پیشنهادی برای اوراق بدهی در بودجه ۱۴۰۰

یکی از الزامات تحقق بودجه بدون نفت و عبور از بحران کسری بودجه‌ی کنونی، تامین منابع پایدار است. در بین راهکارهای بهینه و در دسترس فعلی، بازار اوراق بدهی دولت بهترین منبعی است که می‌تواند علاوه بر فراهم نمودن منابع لازم برای بودجه‌ی سال ۱۴۰۰، در سال‌های آینده نیز با هموارسازی درآمدها و هزینه‌ها، نوسانات بودجه را کاهش دهد. بعلاوه با توسعه‌ی بازار بدهی حتی می‌توان مشکلات مالی بنگاه‌های بزرگ را تخفیف داد و در جهت کاهش وابستگی اقتصاد به منابع بانکی گام برداشت. با وجود اهمیت بازار اوراق بدهی، این بازار هنوز از توسعه‌ی کافی برخوردار نبوده و ظرفیت لازم برای جذب نقدینگی مورد نیاز را ندارد. کسری بسیار قابل توجه مستتر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، ضرورت رسیدگی به بازار اوراق بدهی و افزایش ظرفیت‌های آن را دو چندان کرده است. تخمین زده می‌شود با داشتن برنامه‌ی مشخص و انجام گام‌های لازم، بتوان بخش بزرگی از کسری بودجه‌ی سال آینده را تامین کرد و مانع از پولی‌سازی کسری بودجه یا استقراض دولت از نهادها و سازمان‌های مختلف شد و با خرید زمان، زمینه‌سازی تامین منابع پایدار مالیاتی را برای سالهای بعد فراهم نمود.

با توجه مطالب گفته‌شده در بخش‌های پیشین، راهکارهای زیر برای اصلاح رویه‌های فعلی و توسعه بازار اوراق بدهی پیشنهاد می‌گردد:

- به منظور افزایش نقدپذیری اوراق بدهی دولتی، لازم است مجموعه‌ای از معامله‌گران اختصاصی^{۱۲} با تایید بانک مرکزی و مجوز سازمان بورس و اوراق بهادار برای بازارگردانی اوراق دولتی تعیین گردد. معامله‌گران اختصاصی تحت نظر کمیته عملیات بازار باز بانک مرکزی فعالیت کرده و نرخ بهره‌ی اوراق را در محدوده‌ی سیاستی تعیین‌شده حفظ می‌کنند.
- پیشنهاد می‌شود عملیات بازار باز برای کنترل و تغییر نرخ بهره توسط بانک‌های عضو مجموعه‌ی معامله‌گران اختصاصی انجام شود و بانک مرکزی نقدینگی لازم را از طریق اعتباردهی کوتاه‌مدت فراهم نماید یا اوراق بدهی موجود در ترازنامه این بانک‌ها را خریداری کند. به این ترتیب بانک مرکزی برای کنترل نرخ بهره صرفاً با این بانک‌ها در ارتباط خواهد بود.
- پیشنهاد می‌شود دولت برنامه‌ی انتشار اوراق کوتاه‌مدت (کمتر از یک سال) را در دستور کار قرار دهد. با توجه به تورم کنونی لازم است اندازه بازار بدهی حداقل به میزان تورم رشد داشته باشد. با ادامه‌ی روند انتشار اوراق در سال ۹۹، احتمالاً تا پایان سال اندازه بازار به حدود ۲۵۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید. در سال ۱۴۰۰ نیز

^{۱۲} Primary Dealers System

حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان اوراق سررسید می‌شود. بنابراین لازم است تا پایان سال ۱۴۰۰ حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان اوراق جدید منتشر شود.

- لازم است تا زمانی که تورم به میزان هدف‌گذاری شده توسط بانک مرکزی نرسیده، از انتشار اوراق بلندمدت به شکل کنونی خودداری شود و کسری بودجه در قالب اوراق کوتاه‌مدت (با سررسید کمتر از یک سال) تامین گردد.
- در صورت انتشار اوراق سلف نفتی، سود ریالی این اوراق که قابل مقایسه با نرخهای سپرده باشد، نباید از طرف دولت یا شرکت نفت تضمین شود و صرفاً از طریق اختیار فروش موجود در قرارداد سلف، ریسک اوراق مذکور پوشش داده شود. همچنین اوراق مذکور باید با تعهد تحویل نفت باشد و نه ارزش ریالی آنها. با توجه به این نکته و پیچیدگی سرمایه‌گذاری در این اوراق، پیشنهاد می‌شود اوراق مذکور در قطع‌های بزرگ برای سرمایه‌گذاران نهادی (بانک‌ها، بیمه‌ها، هلدینگ‌ها و غیره) منتشر گردد. این سرمایه‌گذاران اجازه دارند با ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری مبتنی بر اوراق سلف نفتی، اقدام به جذب سرمایه از مردم نمایند.
- لازم است تسویه بدهی‌های دولت صرفاً به صورت نقدی انجام شده و اوراق دولتی فقط از طریق بازار اولیه به خریداران عمده فروخته شود. از هرگونه واگذاری اوراق به بستانکاران (اعم از پیمانکاران، دستگاه‌های اجرایی و ذیحسابان) خودداری شود.
- لازم است برنامه‌ی زمانی مشخص، شفاف و عمومی برای انتشار اوراق بدهی تدوین شود. پیشنهاد می‌شود در ابتدای هر فصل با توجه به وضعیت جریان نقدی خزانه، برنامه‌ی انتشار اوراق تنظیم گردیده و به صورت عمومی اعلام شود. این برنامه باید تاریخ، حجم، نوع، سررسید و روش انتشار اوراق و سایر اطلاعات مورد نیاز برای خریداران را داشته باشد.
- به منظور افزایش ظرفیت بازار اوراق بدهی (اعم از اوراق دولتی و غیردولتی)، لازم است موانع تاسیس صندوق‌های سرمایه‌گذاری (صدور مجوز و فرایندهای اداری مربوطه) رفع گردد. به طور خاص اجازه‌ی تاسیس و گسترش صندوق‌های با درآمد ثابت که صرفاً در اوراق بدهی دولتی سرمایه‌گذاری می‌کنند صادر شود.
- لازم است سقف مجاز سرمایه‌گذاری صندوق‌های سرمایه‌گذاری در سپرده‌ی بانکی کاهش پیدا کند. به طور خاص برای صندوق‌های با درآمد ثابت این سقف از ۵۰ درصد کنونی به ۳۰ درصد کاهش یابد. یک راه ایجاد ممنوعیت در سپرده‌گذاری جدید است.
- بدهی‌های دولت به بانک مرکزی تبدیل به اوراق شده تا بانک مرکزی بتواند عملیات بازار باز خود را به صورت موثری اجرا نماید.

- بدهیهای دولت به بانکها و یا حداقل سود این بدهیها در قالب اوراق با بانکها تسویه شده و یا تبدیل به اوراق شود تا بانکها بتوانند در صورت نیاز به نقدینگی آنها را نقد نمایند.
- ایجاد هرگونه بدهی جدید دولت تنها به صورت اوراق مجاز باشد که هم شفاف و قابل رصد بوده و هم بتوان برای مدیریت این بدهیها برنامه‌ریزی نمود و ترازنامه آحاد اقتصادی را نیز قفل نمود.

۸/۵. پیشنهادات اصلاحی برای رویه‌های بودجه‌ریزی در ایران

برای مدیریت عملیات فرابودجه‌ای و ارتقاء جامعیت بودجه باید تمامی هزینه‌هایی که به هر نحو توسط دولت انجام می‌شود، در لایحه بودجه منعکس شود تا در فرایند تدوین و تصویب، تصویر روشنی نسبت به سهم هر کدام از بخش‌ها از بودجه عمومی وجود داشته باشد. ایجاد هر نوع بدهی جدید توسط دولت هم باید صرفاً در قالب اوراق بدهی امکان‌پذیر بوده و دولت نتواند به صورت مستقیم و غیرمستقیم از مسیر شرکتها و بانکهای دولتی اقدام به تامین مالی برنامه‌های خود کند. هزینه‌های مالی بدهیهای دولت نیز به صورت رسمی و شفاف در بودجه منعکس شده و از منابع بودجه و یا در قالب اوراق هر سال تسویه شود.

جهت اصلاح موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی و پخش شدن یک برنامه مشخص در دستگاه‌های مختلف و عدم همگرایی میان آنها، پیشنهاد می‌شود موافقت‌نامه‌های بودجه‌ای در زمان تدوین لایحه بودجه بین سه دستگاه مجری، سیاستگذار و سازمان برنامه و بودجه مبادله شود. در زمان اجرای بودجه نیز پس از ارائه گزارش توسط دستگاه مجری و تایید دستگاه سیاستگذار، تخصیص به صورت مستقیم توسط سازمان برنامه و بودجه به دستگاه مجری انجام می‌شود.

نهایتاً اینکه به منظور تحقق تخصیص مبتنی بر نظارت و اجرای دقیق و کامل ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه، لازم است ارزیابی گزارشهای نظارتی در خصوص اعتبارات هزینه‌ای بر مبنای شاخصها و اصول بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و با استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی هزینه‌یابی و قیمت تمام‌شده خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی انجام شود. در خصوص بودجه‌های عمرانی هم لازم است ارزیابی بر اساس شاخص‌های ارزیابی عملکرد و پیشرفت پروژه‌ها و طرح‌های دستگاه‌های اجرایی صورت پذیرد.

۸/۶. سایر اصلاحات ضروری

علاوه بر اصلاحات درآمدی و هزینه‌ای برخی اصلاحات ساختاری نیز لازم است که اتفاق بیفتد که با توجه به شرایط سال ۱۴۰۰، موارد زیر به نظر میرسد قابل انجام باشد که در حال حاضر در تبصره‌های بودجه و ساختار بودجه نویسی دیده نشده‌است:

- **پایداری بدهی:** با توجه به اینکه بودجه سال ۱۴۰۰ پس از سه سال کسری قابل توجه و انباشت بدهیهای فزاینده دولت تهیه می‌شود، لازم است گزارش تغییرات بدهی دولت و تضمین پایدار بودن آن (واگرا و بحرانی نشدن) به همراه بودجه تصویب گردد. از این طریق مشخص خواهد شد که وضعیت بدهی دولت مسیر فزاینده غیر قابل کنترل را طی نمی‌کند و کسری بودجه ۱۴۰۰ قابل مدیریت است. در تصویب این گزارش لازم است تمام انواع بدهیهای بودجه‌ای و فرابودجه‌ای دولت که شامل انواع اوراق (حتی اوراق نفتی) نیز می‌باشد ارایه گردد. با توجه به اینکه انباشت بدهی‌ها روند فزاینده‌ای پیدا کرده است، لازم است کسری بودجه سال ۱۴۰۰ در حد ۳ درصد ناخالص داخلی کنترل شده تا تضمینی بر پایدار بودن بدهی دولت در افق ۵ سال آتی وجود داشته‌باشد. در این صورت می‌توان امید داشت که روند بدهی دولت آرام‌آرام از مرز خطرناک به حالت عادی و قابل تحمل بازگردد.
- **انتشار اوراق کوتاه‌مدت و تبدیل بدهیهای دولت به اوراق:** یکی از اصلاحات ساختاری لازم در نظام مالی کشور تقویت عملیات بازار باز جهت کنترل تورم است که برای موفقیت آن، لازم است اوراق کوتاه مدت سه ماهه توسط دولت منتشر گردد. لذا لازم است در قانون بودجه مجوز انتشار این نوع اوراق نیز داده‌شود تا بانک مرکزی بتواند با خرید و فروش این اوراق در بازار ثانویه به کنترل نرخها در بازار بین بانکی و به تبع کنترل تورم بپردازد. علاوه بر آن، لازم است بدهیهای دولت به بانک مرکزی تبدیل به اوراق گردند تا بانک مرکزی بتواند سیاستهای پولی خود را با عملیات بازار باز به صورت موثری به اجرا گذارد.
- **اصلاح رژیم نفت و گاز** (رابطه مالی دولت با شرکت نفت و صندوق توسعه ملی): یکی از مهمترین اصلاحات ساختاری در بودجه مساله قطع رابطه مستقیم بودجه با درآمدهای نفتی است. یکی از لوازم تحقق این مهم قطع رابطه مالی شرکت نفت با دولت در قالب قاعده ۱۴.۵ درصد است. بجای این روش لازم است تا هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای شرکت نفت محاسبه گردیده و در قالب قراردادهای مجزا برای هر میدان با دولت قرارداد در قالب IPC بسته شود. از این طریق شرکت نفت و یا هر شرکت دیگری عملا هزینه‌های خود را بدست می‌آورد، مستقل از آنکه دولت بخواهد بر روی منابع حاصله یارانه به مردم بدهد یا ندهد (مانند یارانه سوخت و بنزین و گازوئیل و ...). بر این اساس لازم است تا در ابتدای امر، در سال ۱۴۰۰ این هزینه‌ها محاسبه شده و قراردادها بسته شوند و در سال ۱۴۰۱ دولت با رژیم جدید نفت و گاز با شرکت نفت تعامل داشته باشد. مرحله بعد اصلاح رابطه دولت با صندوق توسعه ملی است که لازم است از سال بعد در دستور کار برای اصلاح قرار گیرد، به طوریکه دریافتی دولت از درآمد نفتی یک رقم ثابت بوده و مابقی آن به صندوق توسعه برود. اگر هم ورودی

درآمد نفت کمتر بود، این وظیفه صندوق است که این رقم را به دولت بدهد. از این طریق کل ورودی نفت به بودجه تضمین شده است و نوسان نخواهد کرد.

○ **شفاف سازی و کاهش تعهدات فرابودجه‌ای دولت:** یکی از عوامل ایجادکننده هزینه‌های قابل توجه برای دولت تعهدات فرابودجه‌ای میباشد که در طی سالیان مختلف در قوانین مختلف، دولت مکلف به پرداخت هزینه‌هایی شده است ولی در قوانین بودجه و در سقف بودجه نیامده است. بنابراین در اکثر مواقع با کمترین سطح نظارت و کنترل تعهدات دولت به صورت سالانه بالا می‌رود. لذا یکی از مهمترین اقدامات برای مدیریت بودجه در کشور، ابتدا شفاف‌سازی تمام هزینه‌ها و تعهدات فرابودجه‌ای بوده و سپس اصلاح قوانین مربوطه و حذف این هزینه‌های غیرضرور. یکی از انواع هزینه‌های فرابودجه‌ای هزینه مالی بدهیهای دولت به نظام بانکی و تامین اجتماعی است که لازم است علاوه بر آنکه شفاف و تعیین تکلیف شود، تبدیل به اوراق بلندمدت (مثلا ۵ ساله) گردند تا نظام بانکی و تامین اجتماعی بتوانند در صورت لزوم آنها را نقد نموده و مشکل نقدینگی خود را رفع نمایند. از مهمترین موارد دیگر، تعهداتی است که نسبت به پرداخت هزینه‌های بیمه‌ای برای ذینفعان خاص به عهده دولت گذاشته شده است. قاعدتا وقتی نظام جامع تامین اجتماعی بخواهد ایجاد شود، تمام این نوع یارانه‌ها باید حذف گردد. لذا یکی از مهمترین اقدامات مجلس لغو این قوانین می‌باشد، مانند حق بیمه رانندگان و قالیبافان و ...

گزارش نظارتی سازمان برنامه از پرداختهای بودجه و الزام به تخصیص مبتنی بر نظارت: یکی از مهمترین راهها برای کنترل هزینه‌ها در دولت این است که هزینه‌کردها مبتنی بر گزارشات نظارتی‌ای باشد که دستگاهها از عملکرد خود به سامان برنامه و بودجه می‌فرستند و تخصیص‌های سازمان برنامه و بودجه نیز مبتنی بر این گزارشات و عملکرد دستگاهها باشد. از طرف دیگر، لازم است تا سازمان برنامه و بودجه نیز گزارشات منظم ماهانه یا فصلی از دریافتها و پرداختهای بودجه به صورت عمومی منتشر نماید. این شفافیت منجر به اصلاح بسیاری رویه‌ها و کاهش هزینه‌کردها خواهد شد.

۹. جمع‌بندی

در گزارش حاضر، لایحه بودجه ۱۴۰۰ به لحاظ ابعاد اقتصاد کلان مورد بررسی قرار گرفته است و اصول راهبردی‌ای که باید در سال ۱۴۰۰ در پیش گرفته شود تا مسیر اقتصاد کلان بر چارچوب مناسب خود حرکت کند ارایه گردیده است. بر اساس این اصول راهبردی، پیشنهادات مشخصی که در سال ۱۴۰۰ قابلیت اجرا دارند و می‌توانند اثرات قابل توجهی بگذارند ارایه شده‌اند. در جدول ۵ تصویری از منابع و مصارف بودجه، کسریهای احتمالی و سناریوهای احتمالی که در

این گزارش بررسی شده‌اند، ارایه شده‌است. جدول ۶ نیز خلاصه‌ای از پیشنهادات اصلاحی و اثرات آن بر ارقام بودجه را ارایه می‌نماید.

جدول ۵. تصویر منابع و مصارف بودجه، کسریهای احتمالی و سناریوهای احتمالی

سناریوی اصلاحی	کسری محتمل/کاهش اختیاری	لایحه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۹	
۳۷۸	۰	۲۲۴.۳	۱۸۴.۵	درآمدهای مالیاتی
۷۰.۲	۰	۲۳.۶	۲۰.	درآمدهای گمرکی
۶۹.۷	۰	۶۹.۷	۸۴.۳	درآمدهای غیر مالیاتی
۶۲.	۱۳۷.۲	۱۹۹.۲	۵۶.۹	فروش نفت و میعانات گازی
۱۴	۱۲	۲۶	۵۰.۶	فروش اموال و واگذاریها
۱۲۵	۰	۱۲۵	۸۸.	اوراق
۷۳	۲.۵	۷۵.۵	۷۲.۱	بدهی به صندوق توسعه
۳۵	۶۰	۹۵	۱۱.۵	واگذاری شرکتها
۲.۹	۰	۲.۹	۳.۱	سایر واگذاری داراییهای مالی
۸۲۹.۸	۲۱۲	۸۴۱.۲	۵۷۱.	جمع
سناریوی اصلاحی	کسری محتمل	لایحه ۱۴۰۰	قانون بودجه ۱۳۹۹	
۱۴۲.۳		۲۰۸.۶	۱۱۸.۶	جبران خدمات کارکنان
۳۶.۷		۴۸.۶	۳۱.۹	خرید کالا و خدمات
۳.۸		۴.۷	۳.۳	یارانه
۱۰۰.۸		۱۰۰.۷	۱۵.۲	کمکهای بلاعوض
۱۶۳.۳		۱۸۹.۱	۱۳۶.۱	رفاه اجتماعی
۱۵۰.۳		۱۷۵.۱	۱۳۰.۷	سایز هزینه ها
۱۰۴.		۱۰۴	۸۷.۹	تملك داراییهای سرمایه‌ای
۸۰.۶		۸۰.۶	۴۰.	بازپرداخت اصل اوراق
۱۹.۷		۱۹.۷	۷.	سایر تعهدات مالی
۱۱۸.۳		۰	۰	طرح چتر حمایتی از منابع بودجه
۸۲۹.۸	۰	۸۴۱.۱	۵۷۰.۷	جمع

توضیح: در سناریوی احتمالی، فرض شده‌است که درآمدهای گمرکی با نرخ ارز نیمایی محاسبه شده ولی نرخهای تعرفه نیز ۵۰ درصد اصلاح شوند. همچنین ارزش تخصیصی به کالاهای اساسی نیز صفر در نظر گرفته شده است و بخش قابل توجهی از آن به برنامه چتر حمایتی تخصیص داده شده است. تمامی حقوقها و دستمزدها نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹ به اندازه ۲۰ درصد رشد داده شده اند و دیگر هزینه‌های جاری اجتناب ناپذیر دولت رشد ۱۵ درصدی داشته‌اند.

جدول ۶: خلاصه پیشنهادات اصلاحی و اثرات آن بر ارقام بودجه

کاهش هزینه (هزار میلیارد تومان)	اصلاحات پیشنهادی هزینه‌ای
۹۲.۱	مبنا قرار دادن قانون بودجه ۱۳۹۹ برای افزایش حقوق و دستمزد کارکنان دولت و بازنشستگان و افزایش ۲۰ درصدی حقوق و دستمزد
۳۷.۶	محدود کردن افزایش دیگر هزینه‌های دولت به ۱۵ درصد
۲۰.	واگذاری طرح‌های عمرانی از طریق مشارکت عمومی- خصوصی به بخش خصوصی
-۱۱۸.۳	طرح چتر حمایتی یکپارچه (به جز منابع یارانه‌ای که اکنون در بودجه وجود دارد)
۳۱.۴	مجموع
افزایش درآمد (هزار میلیارد تومان)	اصلاحات پیشنهادی درآمدی
۶۵.۷	اصلاح درآمدهای مالیاتی پیش بینی شده
۴۶.۶	اصلاح نرخ ارز گمرک از ۴۲۰۰ تومان به نرخ نیماپی (با لحاظ اصلاح ۵۰ درصدی حقوق ورودی)
۱۶۶.۴	حذف کامل ارز ۴۲۰۰ تومانی
۸۸.	وضع یک درصد مالیات بر مصرف و همزمان کاهش ۵ درصدی مالیات بر عملکرد
۵۰.	اصلاح نرخ سوخت و خوراک صنایع
۱۰۰.	اعطای مجوز انتقال خودرو از مناطق آزاد به داخل کشور
-۱۳۷.۲	کاهش سهم نفت در بودجه
-۶۰.	واقعی سازی درآمد حاصل از فروش سهام دولتی
۳۱۹.۵	مجموع

مراجع

قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور.

قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

صادق الحسینی و علی مروی، آذرماه ۱۳۹۹، «داستان کسری بودجه در ایران»، از مجموعه گزارش‌های سیاستی «اقتصاد ایران در گذار از بحران»، رصدخانه آتی‌کاو شریف.

سیدعباس پرهیزکاری، محمدحسین معماریان، هادی ترابی‌فر و محمدرضا عبدالهی، دی ماه ۱۳۹۹، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۳. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۷۲۹۲.

شناسنامه سند (گزارش)

عنوان مدیریت تورم در بودجه‌های سنواتی

حوزه تخصصی مالیه عمومی

برنامه اصلاحات ساختاری بودجه دولت

نویسندگان و همکاران گزارش

این گزارش به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران و توسط تیم پژوهشی اندیشکده کسب‌وکار شریف تدوین شده است.

تاریخ تولید بهمن ماه ۱۳۹۹

شماره سند BTT-PR۰۱-۱۳۹۹۱۰۲۰-PF

شماره سند پشتیبان (مادر) _____

www.sharifbtt.ir



تهران، خیابان آزادی، خیابان
شهید اکبری، کوچه اتکا،
پلاک ۷، واحد ۲

