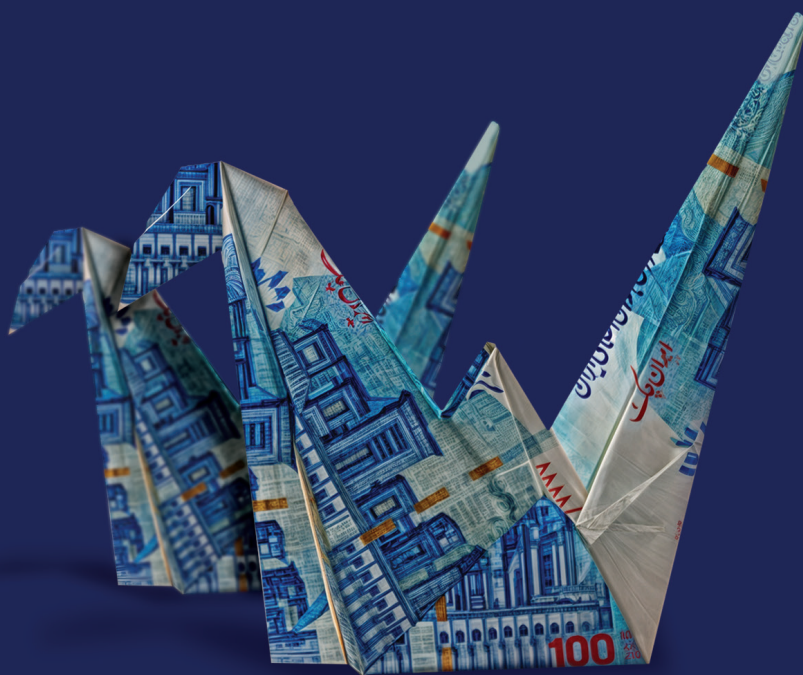


بودجه و فرابودجه در اقتصاد ایران



انتشارات دانایان

نویسندگان:

سید حمید پورمحمدی / محمد قاسمی

سرشناسه	: پورمحمدی، سیدحمید، ۱۳۴۶ -
عنوان و نام پدیدآور	: بودجه و فرابودجه در اقتصاد ایران / سیدحمید پورمحمدی، محمد قاسمی.
مشخصات نشر	: تهران: داناپان، ۱۴۰۳.
مشخصات ظاهری	: ۱۰۹ ص. : مصور (بخشی رنگی)، جدول (بخشی رنگی)، نمودار (بخشی رنگی)؛ (۵/۱۴ × ۵/۲۱) س.م.
شابک	: ۹۷۸-۶۹۴-۶۷۲۱-۴۶-۳
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
موضوع	: بودجه‌ریزی -- ایران -- قرن ۱۵ -- مقاله‌ها و خطابه‌ها Budget process -- Iran -- ۲۱st century -- *Addresses, essays, lectures سیاست مالی -- ایران -- قرن ۱۵ -- مقاله‌ها و خطابه‌ها Fiscal policy -- Iran -- ۲۱st century -- *Addresses, essays, lectures
شناسه‌ی افزوده	: قاسمی‌شده، محمد، ۱۳۴۹ -
رده‌بندی کنگره	: HJ۲۱۵۴/۴
رده‌بندی دیویی	: ۳۵۲/۵۵۹۰۸۴
شماره‌ی کتاب‌شناسی ملی	: ۹۸۵۸۳۴۵
اطلاعات رکورد کتاب‌شناسی	: فیپا

نام کتاب: بودجه و فرابودجه در اقتصاد ایران
مؤلفین: سیدحمید پورمحمدی، محمد قاسمی
نوبت چاپ: اول ۱۴۰۳
تعداد صفحات: ۱۰۹ص - قیمت ۲,۵۰۰,۰۰۰ ریال
شمارگان: ۱۰۰۰ جلد
نظارت بر چاپ: داناپان
ناشر: انتشارات داناپان

فهرست مطالب

در پیشانی سخن.....	۵
بخش اول: بودجه‌ریزی در ایران (با نگاهی بر لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳).....	۹
مقدمه.....	۱۰
۱. بودجه به مثابه‌ی دانش میان‌رشته‌ای.....	۱۱
۱.۱. دو مسئله‌ی اساسی در بودجه‌ریزی.....	۱۱
۱.۲. نقش نهادهای بودجه‌ای.....	۱۲
۱.۳. بودجه سیمای مدیریت بخش عمومی هر کشور است.....	۱۳
۲. حقوق قوه‌ی مقننه در تدوین بودجه.....	۱۵
۲.۱. تعارض میان قوه‌ی مجریه و قوه‌ی مقننه.....	۱۷
۲.۲. لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳.....	۲۰
۲.۳. منابع و مصارف حوزه‌های فعالیت بخش عمومی.....	۲۱
۲.۴. راهبردهای بودجه‌ای.....	۲۳
۳. ملاحظاتی درباره‌ی ترکیب منابع و مصارف.....	۲۵
۴. ادامه‌ی منطق حکمرانی نفتی در دوران تحریم‌ها.....	۳۰
۵. نکات مهم لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳.....	۳۳
جمع‌بندی.....	۴۲
بخش دوم: فرابودجه در اقتصاد ایران.....	۴۵
مقدمه.....	۴۶
۱. روابط متقابل سیاست‌های پولی و مالی.....	۴۸
۲. نظام بودجه‌ریزی در ایران و جهان.....	۵۲
۳. سلطه‌ی بودجه‌ای در اقتصاد ایران.....	۵۵
۴. عملیات فرابودجه‌ای دولت‌ها.....	۵۸
۵. عملیات فرابودجه‌ای و شرکت‌های دولتی.....	۶۲
۶. عملیات فرابودجه‌ای شهرداری‌ها و تأمین اجتماعی.....	۶۹
۷. عملیات فرابودجه‌ای از مجرای شبکه‌ی بانکی.....	۷۷
۸. ارتباط حساب ذخیره‌ی ارزی و صندوق توسعه‌ی ملی با سلطه‌ی بودجه‌ای.....	۸۱
۹. بدهی دولت به بانک مرکزی.....	۸۶
۱۰. راه‌حل‌های کنترل فرابودجه.....	۹۶
۱۱. خلاصه.....	۱۰۸

در پیشانی سخن

در کتابی که پیش رو دارید، دو مقاله‌ی ارزشمند در زمینه‌ی بودجه و اصلاحات اقتصادی ایران نقل شده است؛ این مقالات نه تنها مشکلات موجود را نقد و بررسی می‌کنند، بلکه راه‌کارهایی برای عبور از چالش‌هایی پیشنهاد می‌دهند که فرا روی بودجه‌نویسی و فراتر از آن در برابر اقتصاد ایران است. یک مقاله‌ی عمیق به تاریخچه و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران در دهه‌های اخیر دارد، و دیگری به معضلات فرابودجه‌ای می‌پردازد که نظام پولی کشور را تحت تأثیر قرار داده است.

در مقاله‌ی اول با عنوان «بودجه‌ریزی در ایران با نگاهی بر لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳»، آقای دکتر قاسمی نگاهی انتقادی به بودجه‌های نوشته شده در دهه‌های گذشته در ایران دارد. نویسنده به بررسی مشکلات بنیادین در ساختار و فرآیندهای تدوین و تصویب بودجه می‌نشیند و نشان می‌دهد چگونه این رویکردها به ناکارآمدی‌های اقتصادی منجر شده‌اند؛ بودجه‌هایی که نه تنها شفافیت لازم را ندارند، بلکه باعث بروز بی‌ثباتی‌های مختلف در سطح کلان اقتصاد شده‌اند. این مقاله به‌وضوح نشان می‌دهد که مشکلات بودجه‌ای کشور، ریشه در ناکارآمدی‌ها و ضعف‌های ساختاری داشته و تنها از طریق اصلاحات بنیادین و تغییر رویکردهای کلان قابل حل است.

به اعتقاد مؤلف، بودجه در ایران ابزاری میان‌رشته‌ای است که علاوه بر اقتصاد، حقوق عمومی و علوم سیاسی را نیز در بر می‌گیرد. با توجه به تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی، وابستگی به درآمدهای پایدار و بهینه‌سازی تخصیص منابع مالی ضروری است. با این حال، هنوز هم در ایران رویکردهای سنتی مانند حکمرانی نفتی بر بودجه‌ریزی غالب است.

نویسنده تأکید دارد که در فرآیند تدوین بودجه باید تعادل بین اختیارات قوای مقننه و مجریه رعایت شود. بودجه‌ی سال ۱۴۰۳ به دلیل اصلاحات ناکارآمد در فرآیند تصویب، به مشکلی پیچیده تبدیل شده است. افزایش بار مالی دولت بدون در نظر گرفتن منابع تأمین آن، منجر به افزایش بی‌رویه‌ی مالیات‌ها و کاهش بودجه‌های عمرانی شده است. همچنین نبود شفافیت در تعریف و نهادینه‌سازی استانداردهای بین‌المللی بودجه باعث ناپایداری در مدیریت مالی دولت شده است. مقاله پیشنهاد می‌کند که برای بهبود وضعیت، اصلاحات اساسی در فرآیند بودجه‌ریزی و تقویت نقش نظارتی مجلس ضروری است.

در نوشته‌ی دوم، با عنوان «فرابودجه در اقتصاد ایران»، دکتر پورمحمدی به شرح معضلات فرابودجه‌ای پرداخته و نشان می‌دهد چگونه سلطه‌ی بودجه بر نظام پولی کشور به بی‌ثباتی‌های اقتصادی دامن می‌زند. نوشته‌ی وی که متنی فشرده از کتابی از مؤلف به همین نام است، فراتر از مسائل بودجه‌ای به ضرورت انجام اصلاحات در تمامی حوزه‌های اقتصاد ایران اشاره دارد. به‌عنوان راه‌حل جامع، نویسنده پیشنهاد می‌دهد که رویکردهای کلان اقتصادی کشور باید به سوی شفافیت، پاسخگویی و کارایی هدایت شود؛ و نه تنها در حوزه‌ی بودجه، بلکه در تمامی جوانب اقتصادی کشور می‌باید تغییرات اساسی صورت گیرد.

این مقاله به بررسی پدیده‌ی سلطه‌ی بودجه‌ای و تأثیر آن بر سیاست‌های پولی و مالی در ایران می‌پردازد. سلطه‌ی بودجه‌ای به معنای وابستگی شدید سیاست‌های پولی به نیازهای مالی دولت است که باعث می‌شود سیاست‌های پولی استقلال خود را از دست دهند و تنها به تأمین منابع مالی دولت بپردازند. این وابستگی عمدتاً ناشی از درآمدهای ناپایدار نفتی، عدم تأمین کافی درآمدهای مالیاتی و نبود انضباط مالی نزد دولت‌هاست.

نویسنده بر این باور است که عملیات فرابودجه‌ای مانند تسهیلات تکلیفی بانک‌ها، فشار بر منابع بانکی و دست‌اندازی به صندوق‌های دولتی، به افزایش کسری بودجه و

تورم منجر شده است. برای مقابله با این مشکلات، وی شفافیت مالی، انضباط بودجه‌ای و استقلال بانک مرکزی را پیشنهاد می‌دهد. علاوه بر این، اصلاحات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی از جمله راه‌کارهای ارائه‌شده برای کنترل سلطه‌ی بودجه‌ای و بهبود پایداری مالی کشور است.

از قضای روزگار، هر دو مؤلف این کتاب، مدت کوتاهی پس از ارائه‌ی آثار خود، به مقام‌های کلیدی در سازمان برنامه و بودجه‌ی کشور در دولت چهاردهم منصوب شده‌اند؛ سکان بودجه‌ریزی کشور اکنون در دستان با کفایت آنان است. اکنون فرصتی طلایی برای آنان فراهم آمده تا سیاست‌ها و باورهای خود را که در این مقالات نقل کرده‌اند، به عرصه‌ی عمل بیاورند. این انتصاب‌ها نشان‌دهنده‌ی این واقعیت است که تفکرات اصلاحی می‌تواند نه تنها بر روی کاغذ، بلکه در عمل نیز به‌وقوع بپیوندد.

به گفته‌ی جان مینارد کینز، «مسئله، اجراکردن ایده‌ها نیست، بلکه مهم‌تر پیداکردن ایده‌های درست است.» نویسندگان این کتاب مدعی‌اند برای اصلاح اقتصاد ایران ایده‌های درست در اختیار مخاطبان خود قرار داده‌اند. به‌علاوه، به قول فردریش هایک، «نظم اقتصادی، به تدبیر و اقدام کسانی وابسته است که آن را درک می‌کنند و برای حفظ آن تلاش می‌کنند.» اکنون این دو مؤلف، در جایگاهی قرار گرفته‌اند که می‌توانند برای حفظ و بهبود نظم اقتصادی کشور خود اقدام کنند.

در مقام شهروند این جمهوری، دو مؤلف عزیز را مخاطب قرار داده و عرض می‌کنم که شما به‌عنوان مسئولان ارشد سازمان برنامه و بودجه‌ی کشور، حال این فرصت را یافته‌اید که ایده‌ها و نقدهایی را که در مقالات خود مطرح کرده‌اید، به مرحله‌ی عمل درآورید. هرچند شرایط اقتصادی کشور پیچیده است، اما این مسئولیت به هر حال برعهده‌ی شماست که به توصیه‌ها و هشدارهایی که خودتان در این گزارش‌ها بیان کرده‌اید، پایبند باشید و در جهت اصلاح فرآیندهای بودجه‌ریزی، شفافیت مالی و بهبود مدیریت اقتصادی کشور گام بردارید. شک ندارم به وعده‌های خود عمل می‌کنید و این اصلاحات را به‌طور عمیق در سازمان برنامه و بودجه و نظام اقتصادی کشور پیاده

می‌کنید. اکنون زمان آن است که از نظریات به عمل برسید و تحولی واقعی در مدیریت مالی و اقتصادی کشورتان رقم بزنید.

در تهیه و آماده‌سازی این کتاب، خانم فاطمه قاسمی روشن و آقای محمدنوید نوروژی ناشر را یاری کردند؛ از زحمات ایشان صمیمانه سپاسگزاری می‌کنم.

حسین عبده تبریزی

مهرماه ۱۴۰۳

بخش اول

بودجه‌ریزی در ایران

(با نگاهی بر لایحه بودجه‌ی ۱۴۰۳)

محمد قاسمی

مقدمه

لایحه‌ی بودجه، فراتر از سندی قانونی و سیاسی است؛ یکی از ابزارهای مهم اقتصادی است که در ریل‌گذاری مسیر رشد و توسعه نقش کلیدی ایفا می‌کند. بودجه‌ی سالانه‌ی دولت، شامل پیش‌بینی‌های درآمدی و هزینه‌ای برای سال آینده است؛ نه تنها اولویت‌ها و اهداف اقتصادی کشور را منعکس می‌کند، بلکه توانایی مدیریت و تخصیص بهینه‌ی منابع مالی را نیز به نمایش می‌گذارد.

در بررسی سیر تاریخی بودجه‌نویسی در ایران مشخص است که از دهه‌ی ۱۳۵۰ شمسی به بعد، با افزایش قیمت جهانی نفت، وابستگی دولت به درآمدهای نفتی به طرز چشمگیری فزونی یافته است. این روند در سال‌های اخیر، به واسطه‌ی تحریم‌های بین‌المللی، دستخوش تغییر شده است. اما با وجود تغییرات ساختار درآمدی دولت پس از تحریم‌ها، همچنان با منطق حکمرانی نفتی به اداره‌ی کشور و تخصیص منابع پرداخته‌ایم. اکنون بیش از هر زمان دیگری ضرورت بازنگری در فرآیند بودجه‌ریزی در ایران احساس می‌شود.

در شرایط فعلی، با درک شرایط اقتصادی کشور و بحران‌های پیش رو، شایسته است در بازنگری این فرآیند بررسی کنیم که اساساً دولت چگونه باید کسب درآمد کند؟ چه درآمدهایی صرف چه مخارجی شود؟ و حدود اختیارات قوای مجریه و مقننه در تدوین قانون بودجه چیست؟ علاوه بر این، در این

نوشتار به مثابه‌ی نمونه‌ای از سال‌های بودجه‌نویسی، به بررسی دقیق رویکردهای اصلی و تغییرات مهم لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۴۰۳ پرداخته‌ایم. این بررسی به شناسایی نقاط قوت و ضعف و ارائه‌ی پیشنهادهای سازنده برای بهبود کمک می‌کند. به دلیل اثرات گسترده‌ی قانون بودجه، علاوه بر سیاست‌گذاران و تحلیل‌گران اقتصادی، صاحبان و مدیران کسب‌وکار نیز از مخاطبان اصلی این گزارش هستند.

۱. بودجه به مثابه‌ی دانش میان‌رشته‌ای

در ایران معمولاً بودجه از منظر اقتصادی مورد بررسی قرار می‌گیرد. هرچند این دیدگاه درست است، اما کامل نیست. بودجه در اصل دانشی بین‌رشته‌ای است که حقوق عمومی، علوم سیاسی و اقتصاد را در بر می‌گیرد. تولد همزمان بودجه و پارلمان گواهی بر این واقعیت است. از زمان شکل‌گیری پارلمان و تعقیب هدف تنظیم و تصویب بودجه از قرن سیزدهم به بعد، وظایف این نهاد به‌طور مداوم پیچیده‌تر شد و ابعاد مختلفی به خود گرفت. به بیان دقیق‌تر، بودجه دانشی حقوقی-سیاسی است که ابعاد اقتصادی مهمی را شامل می‌شود.

۱.۱. دو مسئله‌ی اساسی در بودجه‌ریزی

در دیدگاه اقتصاد نظری و بحث مالیه‌ی عمومی، می‌توان ردپای پرننگ مبحث بودجه را دید. تعریف مالیه‌ی عمومی به بیان ساده این است که منابع عمومی‌ای جمع‌آوری می‌شود (که متعلق به عموم مردم است) و سپس عده‌ای درخصوص چگونگی خرج کردن آن تصمیم می‌گیرند. در این بین دو سؤال مهم مطرح می‌شود:

۱. رابطه‌ی بین کارگزار و کارفرما: از کجا می‌توان اطمینان حاصل کرد که کارگزاران (یعنی کسانی که منابع عمومی را مدیریت می‌کنند)

تصمیمات خود را در جهت منافع عمومی و رأی‌دهندگان اتخاذ می‌کنند؟
 ۲. تعیین سهم بهینه برای هر یک از نیازهای رقیب: منابع عمومی باید
 بین نیازهای مختلفی چون آموزش، سلامت، امنیت و دیگر خدمات عمومی
 تقسیم شود. سؤال اصلی این است که چه مقدار از این منابع به هر یک از
 این نیازها تخصیص یابد تا تعادلی بهینه برقرار شود؟

نظام بودجه‌ریزی باید بتواند به این سؤالات پاسخ بدهد؛ تمام نهادهای
 بودجه‌ای در چارچوب (همه‌ی قواعد رسمی و غیررسمی) لازم است تا دو
 مسئله‌ی منابع مشترک و رابطه‌ی کارفرما و کارگزار را کنترل کنند و نتیجه‌ی
 نهایی رعایت این دو موضوع می‌باید، در عملکرد مالی بهتر، دیده شود.

۱.۲. نقش نهادهای بودجه‌ای

سه نوع نهاد بودجه‌ای در ادبیات دانش بودجه‌ریزی وجود دارد. دسته‌ی اول
 نهادهایی هستند که محیط بودجه‌ای را تشکیل می‌دهند. هدف این نهادها
 جامعیت، شفافیت و برقراری تعادل و توازن میان جنبه‌های حقوقی و جنبه‌های
 مدیریتی است. قانون، به آمریت، ضمانت اجرا و عمومیت اشاره دارد؛ این، نوعی
 تصلب ایجاد می‌کند. اما دولت‌ها شبانه‌روز با مسائل جدید و محدثه روبه‌رو
 هستند. بنابراین، به انعطاف نیازمندند. به عبارتی، در این محیط تصمیم‌گیری
 می‌شود که بودجه چقدر باید منعطف باشد و چگونه قوانین بودجه به‌طور کارآمد
 اجرا شوند.

دومین نوع نهادها، خروجی بودجه را کنترل می‌کنند که آیا بودجه‌ی دولت
 می‌تواند برقرارکننده‌ی ثبات باشد؟ به‌عنوان مثال، در ایجاد حوزه‌ی یورو یکی از
 ضروریات، یکپارچه‌سازی خرج کرد کشورها و ایجاد همگرایی اقتصادی بود. در

پیمان ماستریخت^۱ محدوده‌ی مجاز نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی و نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی مشخص شد و از این معیارها برای کنترل و هماهنگی بودجه‌ای کشورها استفاده شد.

سومین نوع، نهادهایی است که فرآیند بودجه‌ریزی را قاعده‌گذاری می‌کنند؛ و تعریف می‌کنند که واقعاً اسم چه چیزی را بودجه می‌گذاریم. شاید بتوان این دسته از نهادها را در حقوق مجلس، حقوق دولت و قواعد مربوط به محتوا خلاصه کرد. شاید باور این موضوع سخت باشد که در سال ۱۳۶۶ تغییر قانون محاسبات عمومی، فصل دوم قانون محاسبات عمومی که بودجه و محتوایش را تعریف می‌کرد؛ حذف شد، به این امید که بعدها در اصلاح قانون برنامه و بودجه توضیح داده شود. اما متأسفانه تا این تاریخ در قوانین به‌روشنی به تعریف بودجه پرداخته نشده است. بنابراین، از سال ۱۳۶۶ ما رسماً نمی‌دانیم که براساس، قانون بودجه چیست؟ از این‌رو شاهدیم که رئیس‌جمهوری می‌آید و می‌گوید گزارش بودجه‌ی من در جیب جا خواهد شد، و دیگری هم می‌آید و گزارشی می‌دهد که چندین کیلو کاغذ است و روشن نیست که کدام یک از این‌ها بودجه است، و بودجه باید شامل چه اجزایی باشد؟

۳.۱. بودجه سیمای مدیریت بخش عمومی هر کشور است

بودجه بیان‌گر نظریه‌ی دولت است؛ پاسخی است به این سؤال که حدود اختیارات دولت در بودجه تا کجاست و گستره‌ی بخش خصوصی در کنار دولت

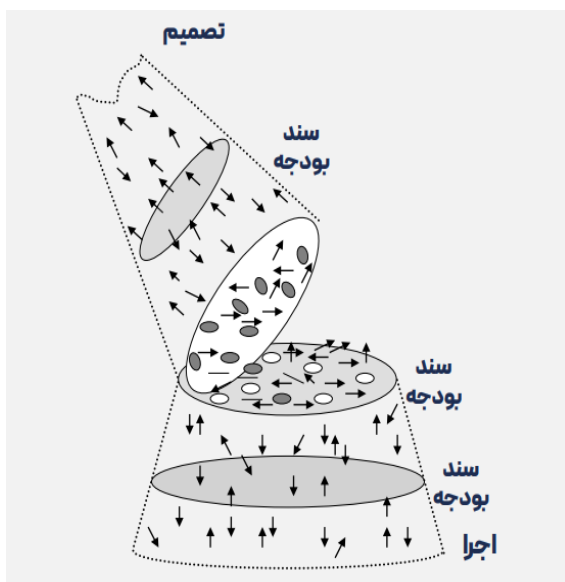
۱. معاهده‌ی ماستریخت که با عنوان پیمان اتحادیه‌ی اروپا نیز شناخته می‌شود، در سال ۱۹۹۲ به امضا رسید. این پیمان به‌منظور ایجاد همگرایی اقتصادی و پولی بین کشورهای اتحادیه‌ی اروپا تدوین شد. طبق معاهده، نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی نباید بیش از ۳ درصد و نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی نباید بیش از ۶۰ درصد باشد و کشورهای عضو موظف به رعایت آن هستند.

چگونه باید تعریف شود؛ این‌ها مواردی است که باید در بودجه جست‌وجو نمود. بودجه همچنین بیان‌گر نظریه‌ی عدالت است؛ چه کاری را عادلانه در نظر می‌گیریم؟ کدام ساختار مالیاتی را عادلانه می‌دانیم؟ آیا این نوع قیمت‌گذاری انرژی به معنای رعایت عدالت است؟ نظریه‌ی مرتبط با عدالت چیست؟ علاوه‌بر آن، بودجه سیمای رابطه‌ی دولت و ملت را در همی کشورهای بازتاب می‌دهد. به این معنا که دولت چقدر خود را موظف به شفافیت و پاسخگویی می‌داند. مثال سد گتوند را در نظر بگیرید. این سد براساس مجموعه‌ای از تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای ساخته شده است. چه کسی در آن‌جا مهندس مشاور بوده و گفته است که این سد ساخته شود؟ این تصمیم در چارچوب بودجه اخذ شده است. چه کسی احتمالاً گفته است جای سد را تغییر دهید؟ چه کسی آن را ساخته است؟ چه کسی اجازه‌ی آبرگیری داده است؟ قبل از آبرگیری سد گتوند، کارشناسان اظهار نظر کردند که مشکلاتی بروز خواهد کرد؛ اما سد آبرگیری شد. آیا حق این تصمیم‌گیری وجود داشته است؟ آیا از این نوع تصمیم‌گیری‌ها می‌توان نتیجه گرفت که در کشوری بودجه‌ریزی به درستی انجام می‌شود؟ در واقع بودجه، نمایان‌گر فن حکمرانی است. بودجه باید به دو سؤال کلیدی پاسخ دهد که کشور با چه قیمت و با چه کیفیتی در حال اداره‌شدن است. سلامت و آموزش را با کیفیت‌های مختلف و قیمت‌های مختلف می‌توان عرضه کرد. یعنی، با بررسی جزئیات بودجه حتی می‌توان احتمال شکست یا موفقیت طرح‌های کلان ملی را پیش‌بینی کرد. به‌طور مثال، پیش از اجرای طرح تحول سلامت، شکست این طرح قابل‌پیش‌بینی بود. با توجه به تجربه‌ی کشور ترکیه در اجرای طرح تحول سلامت و استوارساختن آن بر سه پایه‌ی سطح‌بندی خدمات، نظام ارجاع و پزشک خانواده و نبود این بسترها در ایران، مشخص بود

که اجرای این طرح با چالش‌های جدی روبرو خواهد شد. بنابراین، بودجه چیزی فراتر از دیدگاه صرف اقتصادی و توجه به ارقام در جداول بودجه است؛ این توجه به ارقام و نحوه‌ی تأمین هزینه‌ها لازم است، اما از واقعیت و گستره‌ی نقش‌آفرینی بودجه به دور است.

۲. حقوق قوهی مقننه در تدوین بودجه

تفاوت عمده در بودجه‌ی سال ۱۴۰۳ نسبت به سال‌های گذشته، نحوه‌ی مشارکت و ورود قوهی مقننه به فرآیند تدوین و تصویب بودجه است. از آنجا که بودجه یک نظام اطلاعاتی بخش عمومی (FMIS)^۱ است، سلسله‌مراتب از مسئولیت‌ها و اختیارات در آن تعریف و مشخص می‌شود.



شکل ۱. نظام اطلاعاتی بودجه

^۱ Financial Management Information System

همان‌طور که در شکل ۱ مشخص است، فلش‌هایی به نشانه‌ی تصمیماتی که رأس هرم اتخاذ می‌شود به سمت قاعده‌ی هرم می‌آید و از قاعده‌ی هرم نیز نتایج این تصمیمات به سمت رأس هرم برمی‌گردد. هرچه از سمت رأس هرم به سمت قاعده‌ی آن پیش برویم، تصمیمات اجرایی‌تر می‌شود و بالعکس. این جریان دوطرفه نشان‌دهنده‌ی فرآیند تصمیم‌گیری و بازخورد در نظام بودجه‌ریزی است، جایی که تصمیمات کلان در بالاترین سطح گرفته می‌شود و نتایج و تأثیرات این تصمیمات از سطوح پایین‌تر به بالا گزارش می‌شود. باید دقت داشت که هر برش مقطعی از این هرم، یک سند بودجه برای همان سطح را نشان می‌دهد. به‌عبارتی سند بودجه‌ی هیئت وزیران، سند بودجه‌ی مجلس، و سند بودجه‌ی هر وزیر، و سند بودجه‌ی هر پیمانکار حاوی اطلاعات متفاوتی است.

می‌توان با ذکر مثال به روشن شدن بیشتر موضوع کمک کرد. به‌عنوان مثال، با تصویب معاهده‌ای بین‌المللی در سازمان ملل که اشاره می‌کرد از سال ۲۰۱۸ امکان احداث سد بر روی رودخانه‌های بین‌المللی وجود ندارد، این تصمیم وارد رأس هرم تصمیم‌گیری در کشور شد. دولت به‌سرعت واکنش نشان داد و تصمیم گرفت تا قبل از اجرایی‌شدن معاهده، سدهایی را بر روی رودخانه‌های مرزی احداث کند. این تصمیم را در مجلس به تصویب رساند. این تصمیمات از رأس هرم به سمت پایین هدایت شد و وزارتخانه‌ها و نهادهای اجرایی موظف به اجرای آن شدند. اما تصمیم‌گیری در مورد این‌که چه نوع سدی باید ساخته شود، برعهده‌ی وزیران بود. هدایت و برنامه‌ریزی عملیات اجرایی ساخت سد نیز به پیمانکاران واگذار شد. برای این اقدامات طبعاً می‌توان بودجه نوشت، در نتیجه، عملیات ساخت سدها آغاز شد و هر بخش با توجه به حیطة اختیار خود و در جهت تکلیف تعیین‌شده از رأس هرم تصمیم‌گیری اقدام کرد.

گزارش‌ها و نتایج این اقدامات به رأس هرم بازگردانده شد تا روند کار مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. در اشاره به سه نهاد بودجه‌گفتیم که وظیفه‌ی یکی از نهادها تعیین اختیارات و وظایف هر قوه در بودجه است.

۱.۲. تعارض میان قوه‌ی مجریه و قوه‌ی مقننه

در همه جای دنیا، طبیعی است اگر نمایندگان علاقه داشته باشند به سطح اجرا نزدیک شوند و دولت (قوه‌ی مجریه) به سمت رأس حرکت کند. در الگوی بین‌المللی، شاهد طیفی از تقسیم حدود اختیارات در تعیین بودجه بین قوه‌ی مقننه و قوه‌ی مجریه هستیم. برای نمونه، در آمریکا و تا حدودی فیلیپین و نیجریه، قوه‌ی مقننه مسئولیت مطلق تصمیم‌گیری در زمینه‌ی بودجه را بر عهده دارد. این بدان معناست که اختیارات کنگره اجازه می‌دهد تا لایحه‌ی پیشنهادی بودجه از سمت دولت را کاملاً کنار بگذارد و طرح کلی بودجه را به‌طور مستقل تنظیم و نگارش کند. به همین دلیل است که در آمریکا، علاوه بر^۱ OMB (معادل سازمان برنامه و بودجه در ایران)، یک CBO^۲ نیز وجود دارد که متعلق به کنگره است، یعنی کنگره دارای سازمان برنامه و بودجه‌ی مستقلی است.

هرچند ماده‌ی اول بخش هفتم قانون اساسی ایالات متحده به رئیس‌جمهور حق وتو می‌دهد، اما در این کشور، اختیارات قوه‌ی مقننه در بازنویسی و تهیه‌ی برنامه‌ی بودجه بسیار گسترده است. در سوی دیگر این طیف، انگلستان و کشورهای قرار دارند که از سنت‌های پارلمانی وست‌مینستر^۳ پیروی می‌کنند. در این کشورها، پارلمان نقش اجرایی ندارد و این به‌دلیل ساختار نظام سیاسی

^۱ Office of Management & Budget

^۲ Congressional Budget Office

^۳ Westminster

آنهاست. وقتی انتخابات برگزار می‌شود و پارلمان تشکیل می‌گردد، اعضای پارلمان همان کسانی هستند که دولت را تشکیل می‌دهند. حزب اکثریت در پارلمان دولت را تشکیل می‌دهد، بنابراین تفکیکی بین این دو وجود ندارد. رئیس حزب اکثریت، نخست‌وزیر^۱ می‌شود و همزمان عضو پارلمان است و اعضای کابینه‌اش نیز نمایندگان پارلمان^۲ هستند. در انگلستان بارها پیش آمده که نمایندگان حزب مخالف به همراه تعدادی از نمایندگان حزب حاکم به طرحی رأی داده‌اند، اما چون این طرح در لایحه‌ی بودجه‌ی دولت نبوده، برای دولت لازم‌الاجرا نیست. این رویه بخشی از سنت‌های پارلمانی وست‌مینستر است. کشورها غالباً در میانه‌ی این طیف، جایی میان سنت امریکایی و سنت پارلمانی وست‌مینستر قرار دارند. در ایران، قوه‌ی مجریه می‌کوشد سطح تصمیمات خود را تا حد ممکن بالا ببرد و معتقد است که قوه‌ی مقننه صلاحیت علمی کافی برای تحلیل و تصمیم‌گیری درباره‌ی اطلاعات فنی بودجه را ندارد. از سوی دیگر، قوه‌ی مقننه نیز می‌کوشد سطح تصمیمات بودجه‌ای را تا حد ممکن پایین بیاورد. برای حل این کشمکش، باید به تعیین جایگاه ایران در این طیف پرداخت. تعیین موقعیت ایران در این طیف نیازمند تحلیل حقوقی مبتنی بر قانون اساسی است. در ادامه به این تحلیل می‌پردازیم.

طبق قانون (اصل ۱۱۳ تا ۱۳۹ قانون اساسی)، حقوق مجلس در ایران به الگوی امریکایی نزدیک است، چرا که تمامی مقامات سیاسی در ایران طبق قانون باید در برابر مجلس پاسخگو باشند. در نتیجه می‌باید نظام بودجه‌ریزی در ایران را متناسب با این اصل طراحی کرد. از سوی دیگر، اصول ۵۲ تا ۵۵ قانون

^۱ PM (Prime Minister)

^۲ MP (Member of Parliament)

اساسی تأکید دارند که دولت باید لایحه‌ی بودجه را ارائه دهد؛ بنابراین، بودجه نمی‌تواند به‌صورت طرح نمایندگان باشد. هم‌چنین، مجلس مسئول بررسی و تصویب بودجه است و نمی‌توان گفت که مجلس صرفاً تأییدکننده‌ی پیشنهادات دولت است. وقتی اصول ۵۱ تا ۵۵ و اصول ۱۱۳ به بعد در قانون اساسی را کنار هم می‌گذاریم، ناچاریم تفسیری هماهنگ داشته باشیم تا نقش مجلس و دولت در بودجه‌ریزی به‌درستی مشخص شود.

بر اساس این اصول، پس از انقلاب اسلامی، الگویی پیشنهادی تدوین شد و پیش‌نویس قانونی فراهم آمد که بودجه به‌صورت دو مرحله‌ای تنظیم شود: در مرحله‌ی اول، راهبردهای بودجه‌ای تصویب و فروض و پیام بودجه به مجلس ارائه می‌شود. پس از تصویب این مرحله، مجلس می‌تواند آن را رد، اصلاح یا تصویب کند. سپس دولت بر اساس مرحله‌ی اول، تقسیم کار در قوه‌ی مجریه را انجام می‌دهد و نمایندگان دیگر حق تغییر در ردیف‌های بودجه‌ای را ندارند. این یک تحول مهم بود، چرا که پیش از انقلاب اسلامی، مجلس در بودجه‌ریزی نقشی نداشت. بحث‌های مجلس در مورد بودجه‌ی سال‌های ۵۴ و ۵۵ در روزنامه‌های رسمی نشان می‌دهند که مجلس تنها تأییدکننده‌ی بودجه‌های ارائه‌شده توسط دولت بود. در آن زمان، لایحه‌ی بودجه به شورای اقتصاد ارسال می‌شد و تصمیم‌گیری نهایی توسط شاه صورت می‌گرفت، و تمامی تصمیمات به‌صورت یکپارچه اتخاذ می‌شد. در سال ۱۴۰۱، مجلس پیش‌نویسی را که برای اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس تهیه شده بود، در دستور کار قرار داد، و توصیه‌ای را که از طرف مرکز پژوهش‌های مجلس برای دو مرحله‌ای کردن بودجه ارائه شده بود را به شکلی وارد قانون کرد. این اصلاحات در برگیرنده‌ی پیام اصلی پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها برای دو مرحله‌ای کردن

بودجه نبود؛ مرکز می‌گفت آن چه را که دولت به مجلس می‌دهد، اساساً بودجه نیست. باید اول بودجه را تعریف کرد و تعیین نمود که چه سطحی از بودجه را باید به مجلس داد. این مرحله‌ی اول فرآیند می‌شد. در قانونی که نگارش شد، بدون توجه به مقدمه‌ی پیشنهاد، یعنی بحث تصویب راهبردهای بودجه‌ای و فروض و پیام بودجه، تنها به دو مرحله‌ای بودن ارائه‌ی برنامه‌ی بودجه توجه کردند.

۲.۲. لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳

طبق آنچه در اصلاح قانون آئین‌نامه‌ی داخلی آورده شده است، مرحله‌ی اول دو بخش الف و ب دارد. در بخش الف که ماده‌ی واحده است دولت موظف است احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه، سقف منابع بودجه‌ی عمومی که شامل درآمدها و واگذاری‌های دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و ترازهای عملیاتی و مفروضات می‌شود را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. پس از تصویب این بخش و در بخش ب، ردیف‌های بودجه‌ای را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. نتیجه‌ی این کار به فاجعه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳ تبدیل شده است. احکام فقط به منابع اشاره نمی‌کند، بلکه به مصارف هم می‌پردازد و تصویب احکام بدون در دست داشتن جداول مصارف، غیرمنطقی است. نتیجه آن که در فرآیند تصویب بودجه‌ی سال ۱۴۰۳، پس از تسلیم احکام از جانب دولت، مجلس شورای اسلامی خواستار افزایش حقوق برخی از کارکنان (مثلاً کارکنان وزارت کشور) شد که بار مالی این هزینه با توجه به در اختیار نبودن جداول مصارف، مشخص نبوده است. از طرف دیگر، منابعی هم که در احکام بودجه ذکر شده، ناقص است و امکان تحلیل اقتصادی را مهیا نمی‌کند. به‌طور مثال، در این احکام آمده است که مالیات بر اشخاص حقوقی ۵۳٪ افزایش یابد،

اما این‌که چقدر از اشخاص حقوقی، خصوصی هستند و چه میزان دولتی، مشخص نیست.

در این شرایط و پس از تغییرات احکام بودجه توسط مجلس، دولت با افزایش مصارف موافق نیست چرا که عملاً منابعی جهت تأمین این بار مالی ایجاد شده معرفی نشده است. در ابتدا، مجلس با کاهش ارزهای دولتی تخصیص یافته برای کالاهای اساسی بنا داشت این هزینه‌ها را پوشش دهد که با مخالفت مجمع تشخیص مصلحت و شورای نگهبان مواجه شد. در نتیجه به شکل صوری با افزایش ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی درآمدهای مالیاتی دولت، منبعی جهت تأمین هزینه‌ی تحمیل شده معرفی کرد. البته، دولت معتقد است هزینه‌ی تحمیل شده بیش از این ارقام است و از طرف دیگر تابع هدف دریافت این مالیات‌ها مشخص نیست. در جمع‌بندی نکات باید گفت که، در سال ۱۴۰۳ علاوه بر کیفیت و کمیت اطلاعاتی که بودجه به جهت تحلیل‌های اقتصادی در اختیار ما می‌گذارد، فقیرتر شده‌ایم.

۲.۳. منابع و مصارف حوزه‌های فعالیت بخش عمومی

الگویی که پیشنهاد شده بود، در واقع طرحی جامع و کارآمد محسوب می‌شد که در ابتدا به توضیح و دسته‌بندی وظایف دولت می‌پرداخت. این الگو نتیجه‌ی ۹ سال تحقیق عمیق در حوزه‌ی قانون اساسی ایران و تحولات آن بود. وظایف دولت در این طرح به چهار دسته کلی تقسیم شده‌اند که در شکل زیر به تفصیل آمده است.

ردیف	حوزه ی فعالیت‌های بخش عمومی	موضوع	منابع	مصارف
۱	سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی	انجام اموریت‌های بازتوزیعی و تحقق‌نسی عدالت اجتماعی	درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی و ...	تأمین اجتماعی، بیمه ی بیگاری و کارافتادگی، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر، اجتماعی‌مورالوق تعادل‌های نسبی درآمدها بین گروه‌های مختلف جامعه
۲	تصدی‌ها و بنگاه‌های عمومی	فعالیت‌های تولیدی و خدماتی بخش عمومی	عمدتاً سود سهام شرکت‌های دولتی	هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی
۳	برنامه‌های عمرانی	تسریع در فرایند توسعه ی اقتصادی و اجتماعی	استحصالی و فروش نفت و دیگر گردش‌خایر موجود و تبدیل سرمایه‌های ملی کشور	انتخاب و اجرای طرح‌های عمرانی یا گروه‌های هماهنگی از فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی
۴	امور حاکمیتی و خدمات عمومی	امور بارزآرنده (پلیسی) و عرضه ی کالاها و خدمات عمومی	مالیات‌ها، عوارض، اجاره، حق انحصار، حقوق و عوارض گمرکی و ...	وظایف قانونی وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی، انحصارات و ...

شکل ۲. منابع و مصارف فعالیت دولت در بخش عمومی

اما در پاسخ به این سؤال که چرا لازم است در فرآیند بودجه‌ریزی ابتدا به دسته‌بندی وظایف دولت در بخش عمومی بپردازیم، باید گفت که ماهیت منابع و مصارفی که مرتبط با وظایف دولت در بخش عمومی هستند، متفاوت و متنوع است. ماهیت مالیات با درآمد حاصل از فروش نفت و گاز متفاوت است، همان‌طور که درآمد حاصل از نفت و گاز نیز با استقراض تفاوت دارد. در طرف مصارف نیز باید به همین نکته توجه داشت. اکنون سؤال اساسی این‌جا است که آیا دولت اختیار دارد و آیا این صحیح است که جهت افزایش حقوق کارکنان از منابع درآمدهای نفتی هزینه کند؟ آیا دولت این حق را دارد که از منبع درآمدهای مالیاتی حقوق بازنشستگان را افزایش دهد؟ آیا این حق را دارد که با نپرداختن سهم تأمین اجتماعی، پروژه‌های عمرانی را اجرا کند و سد بسازد؟ جان کلام این‌که صرفاً تراز نمودن درآمدها و مخارج کافی نیست، بلکه تخصیص کدام منبع به کدام نوع از مصرف نیز حائز اهمیت است. اما آنچه در حال حاضر رخ می‌دهد این است که دارایی‌ها تجمیع می‌شوند و سپس از خزانه‌ی ایجادشده برای مصارف مختلف برداشت می‌شود. این فرآیند خلاف آن چیزی است که قرار

بود در سال ۱۳۸۱ و پس از ورود استاندارد GFS^۱ به ایران اجرا شود. پس از ورود این استاندارد به ایران، مقرر بود طبقه‌بندی منابع و مصارف را تغییر دهیم. این امر یعنی جداسازی منابع و مصارف بر اساس ماهیتشان، یکی از خواسته‌های بانک جهانی^۲ از ایران نیز بود. ما اکنون این کار را فقط بر روی کاغذ انجام می‌دهیم، و از همین رو، ترازهای بودجه‌ای در ایران بیشتر به یک شوخی می‌ماند. به‌عنوان مثال، درحال حاضر از کسری تراز عملیاتی صحبت می‌شود، اما آیا این کسری برای دولت محدودیت عملیاتی ایجاد می‌کند؟ پاسخ به وضوح منفی است.

طبق استاندارد GFS، باید مشخص باشد که درآمدهای حاصل از فروش نفت چه میزان است و از این منبع چه مقدار به طرح‌های عمرانی اختصاص داده خواهد شد، اما در ایران طبق روش‌های سنتی همچنان از محل تجمیع درآمدها ابتدا حقوق و دستمزدها پرداخت می‌شود، سپس سایر تعهدات دولت انجام می‌گیرد و در نهایت، اگر بودجه‌ای باقی بماند، به طرح‌های عمرانی اختصاص می‌یابد.

۲.۴. راهبردهای بودجه‌ای

فرض بر این بود که سندی تحت عنوان راهبردهای بودجه‌ای ارائه شود. در این سند، مطابق شکل ۳، لازم است دولت در برنامه‌ی بودجه‌ی سالانه توضیح دهد که در حوزه‌های آموزش، سلامت، امنیت و سایر موارد چه برنامه‌ای دارد. بخشی از بودجه نیز به هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر اختصاص دارد که باید منابع و مصارف آن به‌طور دقیق مشخص شود. اما نکته‌ی قابل توجه این است که می‌باید

^۱ Government Financial Statistics

^۲ World Bank

مذاکرات بودجه‌ای میان دولت و مجلس به بخش‌های قابل‌تصمیم‌گیری معطوف شود. یعنی در ابتدا، باید محتوای بودجه به‌طور دقیق مشخص شود و سپس در خصوص برنامه‌های جدید و متفاوت از سال قبل، مانند میزان افزایش دستمزدها و طرح‌های عمرانی بحث شود. باید روشن شود که هدف از اجرای این طرح‌ها چیست؟ تأمین این اهداف برعهده‌ی کدام بخش است؟ و بار مالی آن چقدر است؟ اظهارنظرها و تصمیم‌گیری‌ها باید به این جنبه‌های بودجه معطوف گردد.



شکل ۳. راهبردهای بودجه‌ای

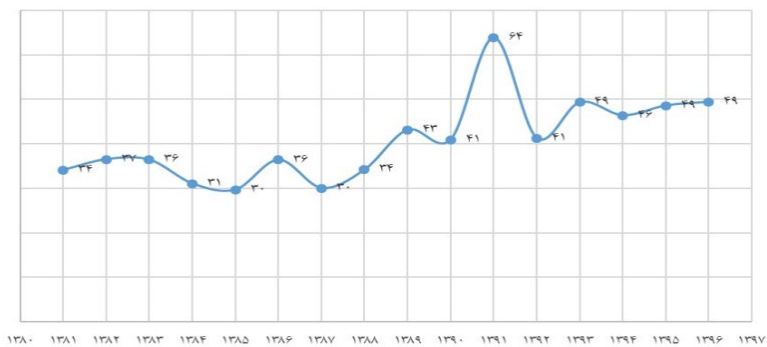
شاید ذکر این نکته خالی از لطف نباشد که در هر سال عمده‌ی زمان کنگره در امریکا صرف بررسی بودجه می‌شود.^۱ نباید فراموش کنیم که بودجه آیین‌های تمام‌نمای قدرت هر ملت است. به همین جهت است که در دوران ریاست‌جمهوری اوباما^۲، پروژه‌ی احداث دیوار در مرز مکزیک کاملاً متوقف شد تا پس از مذاکرات دوساله، موافقت کنگره با اجرای طرح کسب شود.

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر و جزئیات دقیق‌تر در مورد این فرآیند، می‌توانید به وبسایت اولویت‌های بودجه‌ی امریکا مراجعه کنید.

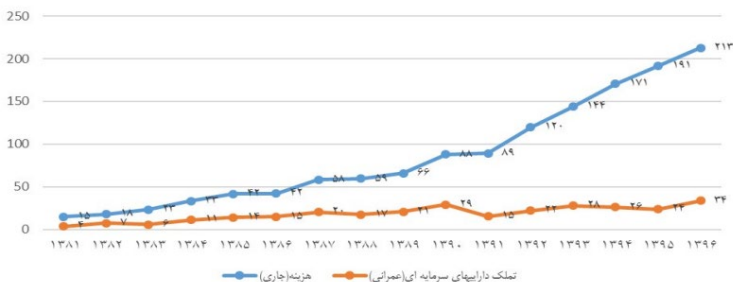
^۲ Barack Obama

۳. ملاحظاتی درباره‌ی ترکیب منابع و مصارف

چند سالی است که فرآیند بودجه‌ریزی در ایران سخت‌تر و پیچیده‌تر شده است. باید بررسی کنیم چرا این اتفاق در کشور ما رخ می‌دهد؟ این روندی تاریخی است. همان‌طور که در شکل‌های ۴ و ۵ مشاهده می‌شود، از سال ۱۳۸۰ تاکنون، سهم مالیات‌ها از هزینه‌های جاری به حدود ۴۹ درصد رسیده است و مابقی هزینه‌های جاری از طریق فروش نفت تأمین شده است.



شکل ۴. سهم مالیات از هزینه‌های جاری



شکل ۵. هزینه‌های جاری و عمرانی به قیمت اسمی (هزار میلیارد تومان)

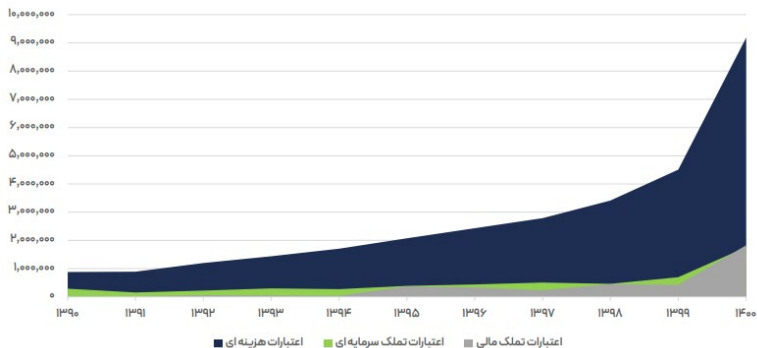
با توجه به اطلاعات این دو نمودار، مشاهده می‌شود که هزینه‌های جاری

به‌ویژه از سال ۱۳۹۰ به بعد، با شیب تندتری رو به افزایش بوده است. فراموش نکنیم که از سال ۱۳۹۱ به علت تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران، فروش نفت به نصف کاهش یافت. در نتیجه، برای جبران این کسری که ناشی از افزایش هزینه‌های جاری و کاهش درآمدهای نفتی است، دولت ابتدا به فروش شرکت‌های دولتی روی آورد. در گام بعدی، از ذخایر صندوق توسعه ملی و حساب‌های ذخیره‌ای ارزی برداشت کرد و در نهایت به فروش اوراق پرداخت. اما آنچه به حل ماجرا کمک می‌کند، پاسخ به این سؤال است که اساساً چرا شیب افزایش هزینه‌ها تندتر شده و دولت به اقداماتی از قبیل آنچه شرح دادیم، مجبور شده است؟

یکی از مهم‌ترین نکاتی که غالباً مغفول می‌ماند این است که بودجه به‌صورت نقطه به نقطه تحلیل‌پذیر نیست و باید نگاه روندی به آن داشت. برای مثال، با انفجار جمعیتی^۱ که در دهه‌ی ۶۰ اتفاق افتاد، دولت ناچار شد ساخت بیمارستان‌ها و استخدام پزشکان و کادر درمان را در اولویت کاری خود قرار دهد. با گذشت زمان و بزرگ‌شدن کودکان متولد دهه‌ی ۶۰، به مدرسه‌سازی و جذب معلم روی آورد. حالا امروز همه‌ی آن کودکان به سن بازنشستگی رسیده‌اند و چون خدمات بازنشستگی کشوری نمی‌تواند این حجم از نیاز را پوشش بدهد، همه‌ی این بار مالی به بودجه اضافه می‌شود. پس در واقع این شیب انعکاس بحران‌هایی است که در کشور وجود دارد، و بحران بازنشستگی یکی از آنهاست.

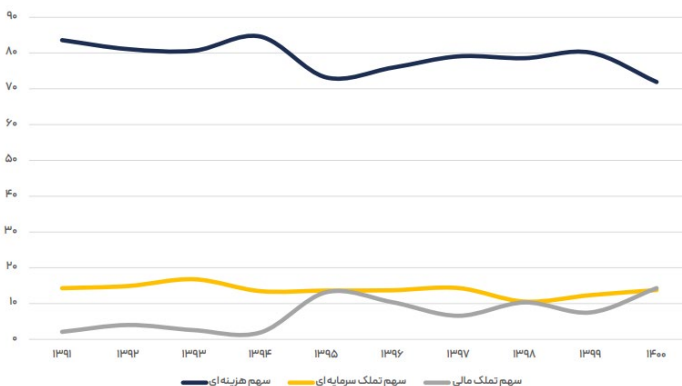
در شکل ۶، تندتر شدن شیب افزایش هزینه‌ها مشهود است.

^۱ baby boom



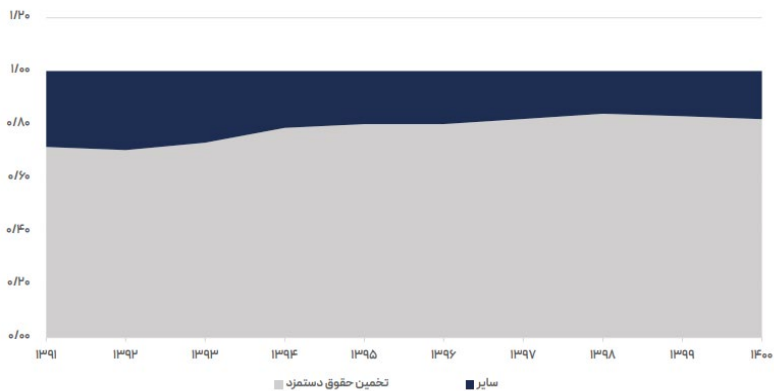
شکل ۶. روند اعتبارات هزینه‌های تملک سرمایه‌ای و تملک مالی به قیمت‌های جاری (میلیارد ریال)

بخش سرمایه‌ای رنگ نمودار که با شیبِ نمایی در حال افزایش است، هزینه‌های جاری را نشان می‌دهد؛ بخش سبز رنگ نمودار که در حال محو شدن است، اعتبارات عمرانی را نشان می‌دهد؛ بخش خاکستری نمودار نیز بازپرداخت اصل و سود اوراق دولتی را نمایش می‌دهد. نمودار ۷ هم نشان می‌دهد که سهم اوراق از مصارف در حال افزایش است و سهم بودجه‌های عمرانی در حال کاهش است.



شکل ۷. روند سهم اعتبارات هزینه‌های تملک سرمایه‌ای و تملک مالی به قیمت‌های جاری (درصد)

در نمودار ۸، به تفکیک هزینه‌های جاری پرداخته‌ایم، و نشان می‌دهیم که چه میزان از هزینه‌ها، حقوق و دستمزد است و چه میزان سایر هزینه‌ها است. بخش خاکستری این نمودار، حقوق و دستمزد را نشان می‌دهد که عملاً غیرقابل تغییر است.



شکل ۸. روند فصول مهم هزینه‌ای

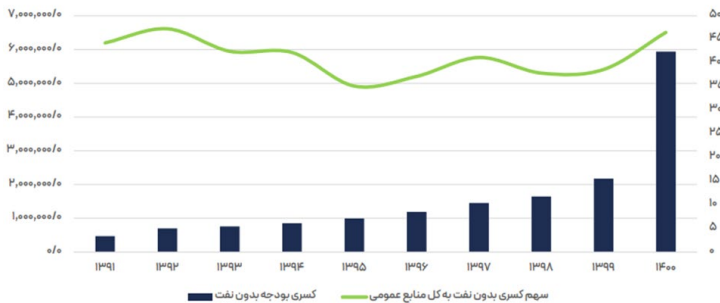
(تخمین سهم حقوق و دستمزد شاغلان و بازنشستگان و سایر) (درصد)

اگر به تعریف صندوق بین‌المللی پول^۱ از کسری بودجه‌ی کشورهای صادرکننده نفت و گاز بازگردیم، چهره‌ی واقعی کسری بودجه در کسری بودجه‌ی غیرنفتی^۲ دیده می‌شود و نه در کسری تراز عملیاتی. در شکل ۹ خط سبز رنگ نشان‌دهنده‌ی کسری واقعی بودجه در ایران را نشان می‌دهد که حدود ۴۰ درصد در نوسان است. بخشی از این واقعیت کسری بودجه در ایران با فروش نفت جبران می‌شود؛ اکنون که در فروش نفت با مشکل مواجه هستیم، این کسری به بحران تبدیل می‌شود؛ بحرانی که می‌توانیم به آن عنوان «نبرد

^۱ International Monetary Fund (IMF)

^۲ non-oil budget deficit

منابع» بدهیم. که در ادامه‌ی این نوشته به آن بازخواهیم گشت.



شکل ۹. کسری بودجه‌ی بدون نفت و سهم آن به منابع عمومی

(میلیارد ریال و درصد)

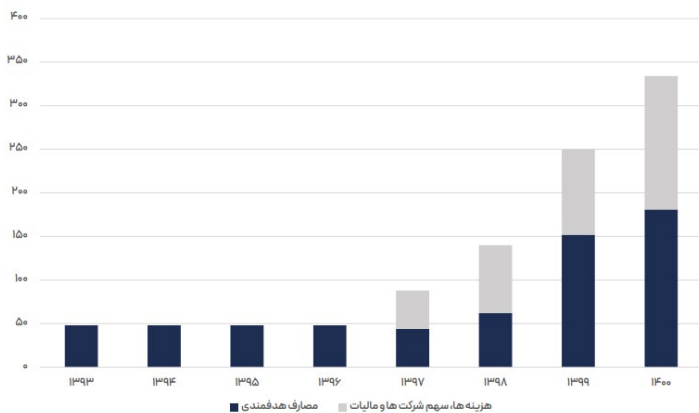
واقعیت این است که تمام ارقامی که ذکر شد، نشان‌دهنده‌ی نوک کوه یخی کسری در اقیانوس بودجه است. چرا؟ چون ارقام زیر در بودجه‌ی عمومی کشور منعکس نشده است:

- ارقام طرح هدفمندی یارانه‌ها (جدول تبصره‌ی ۱۴)؛
 - ارقامی که خارج از سقف بودجه در تبصره‌ها وجود دارد؛
 - ارقام برداشت‌های خاص از صندوق توسعه‌ی ملی و ارقام مربوط به ماده‌ی ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور؛
 - بهبود بدهی‌های آشکار و ضمنی به نظام بانکی و پیمانکاران و سایر موارد.
- در برآوردهایی^۱ گفته شده که کسری بودجه‌ی واقعی کشور حداقل ۳ برابر مقداری است که در بودجه‌ی عمومی مشاهده می‌شود. این در حالی است که رؤسای سازمان برنامه و بودجه در کشور بیان می‌کنند ما با کسری بودجه مواجه نیستیم بلکه اذعان می‌کنند مشکل صرفاً عدم تحقق منابع است و می‌توانیم آن

۱. نقل قول از دکتر پورمحمدی در همایش اقتصاد ایران، بهمن ماه سال ۱۴۰۳.

را مدیریت کنیم. اما مفهوم این مدیریت کردن انتقال این بار مالی به سمت نظام بانکی است. در نتیجه ماحصل آن بعدتر در ناترازی‌های نظام بانکی و رشد نقدینگی دیده خواهد شد.

در شکل ۱۰ ارقام مربوط به مصارف مصوب هدفمندی یارانه‌ها آمده است. رقم مصارف این طرح از ۵۰ هزار میلیارد تومان در آغاز راه، به ۷۵۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳ رسیده است. در نتیجه بخشی از درآمد حاصل از فروش نفت که پیش‌تر در بودجه‌ی عمومی کشور صرف می‌شده است، اکنون صرف طرح هدفمندی یارانه‌ها می‌شود.



شکل ۱۰. مصارف مصوب هدفمندی یارانه‌ها (هزار میلیارد تومان)

۴. ادامه‌ی منطق حکمرانی نفتی در دوران تحریم‌ها

پس از ملی‌شدن صنعت نفت و امضای قرارداد کنسرسیونم جدید، درآمد نفتی ایران به‌طور قابل توجهی افزایش یافت. تا سال ۱۳۵۰، تمامی درآمد نفت به بودجه دولت اختصاص نمی‌یافت. سازمانی به نام «سازمان برنامه» وجود داشت که وظیفه‌ی تدوین برنامه‌های عمرانی را برعهده داشت. یکی از منابع

تأمین اعتبار این برنامه‌های عمرانی، درآمدهای حاصل از فروش نفت بود. بخشی از درآمد نفتی نیز به‌طور مستقیم وارد بودجه‌ی دولت می‌شد. اما از سال‌های ۱۳۵۱ و ۱۳۵۲، ایران با این مشکل مواجه شد که پول نفت به بودجه‌ی دولت وارد شد؛ این امر باعث تغییر در ساختار اقتصادی کشور شد.

پیش از آن، طبق مدل ساده‌ی سه‌بخشی اقتصاد کلان (دولت، خانوار و بنگاه)، در شرایط تعادل اقتصادی، دولت به میزان مالیاتی که دریافت می‌کرد، به اقتصاد پول تزریق می‌کرد. اما در کشورهای با درآمد نفتی کلان، دولت علاوه بر مالیات دریافتی، درآمد حاصل از نفت را نیز به اقتصاد تزریق می‌کند. نتیجه مواجهه‌ی دائمی با مازاد تقاضای کل در اقتصاد است. پیامد این امر در ایران آن بود که دولت ناچار شد با واردات، تقاضای مازاد در اقتصاد را پوشش دهد. علاوه‌بر آن، فرآیند پروژه‌های عمرانی در کشور هم به‌اشتباه پی‌ریزی شد. به‌طور مثال، مقامات تصمیم می‌گرفتند که در مکانی خاص سد ساخته شود و سپس مهندسان توجیه می‌کردند که ساخت سد در آن مکان مناسب بود. به‌عبارت دیگر، روندی که می‌بایست از نگارش طرح توجیهی و سنجش بازده اقتصادی آغاز شود، به‌طور معکوس طی می‌شد.

شاید حتی هنوز هم در برخی محاورات شنیده باشیم که حقوق معلمان پیش از انقلاب نسبت به امروز فلان مقدار بیشتر بوده است. این همان تغییر ساختار اقتصادی را نشان می‌دهد. به‌طور مثال، در آن زمان حتی در شهرهای کوچک ایران آن برندهای لوازم خانگی محبوب و پرطرفدار بودند که شهروندان فرانسه هم توان خرید آن‌ها را نداشتند. این تغییر در قدرت خرید، و یا به‌عبارتی تقاضای بالفعل شده حاصل افزایش بازده اقتصادی ایران نبود، بلکه صرفاً ناشی از جریان پول نفتی بود که از یک‌سو به واردات آن لوازم خانگی تبدیل می‌شد، و از

سوی دیگر به صورت حقوق اقشار مختلف توزیع می‌گردید، و آنان نیز می‌توانستند لوازم خانگی وارداتی را خریداری کنند. در آن زمان این تغییر ذائقه در تمام ابعاد، حتی در تغییر الگوی مصرف برنج نیز، قابل مشاهده بود.

پس از انقلاب و در آماده‌سازی بودجه‌ی سال ۱۳۵۸ به صراحت بیان می‌شد که هدف تغییر مسیر قبلی در بودجه‌ریزی است. اعلام می‌شد که درآمدهای نفتی دیگر به حقوق اختصاص پیدا نخواهد کرد و این درآمدها صرف ساخت و افتتاح پروژه‌های عمرانی بیهوده نخواهد شد. این نشان می‌دهد که متولیان امور در آن زمان نبض مشکلات اقتصادی را درک کرده بودند. اما پس از وقوع درگیری‌های داخلی و شروع جنگ تحمیلی، اصلاحات ساختاری بودجه به فراموشی سپرده شد. طبعاً بودجه‌ریزی در شرایط جنگ فرمول ساده‌ی خود را داشت: از کل درآمدهای ارزی، نیازهای جنگ کسر می‌شد و آنچه باقی می‌ماند صرف معیشت مردم می‌شد. اما پس از پایان جنگ در دهه‌ی ۸۰ به نقطه‌ی اول بازگشتیم. با انفجاری که در قیمت نفت در دهه‌ی ۸۰ رخ داد و به دلیل عدم وجود تحریم‌ها، نفت به حجم گسترده‌ای صادر می‌شد. متأسفانه روند گذشته تکرار شد و تخصیص‌های غیربهبینه دوباره مشاهده شد، و بعدها این موضوع در جهش قیمت مسکن نمود یافت. در حالی که با تنها ۱۰ درصد از درآمد سرشار نفت در دهه‌ی ۸۰ می‌توانستیم تمامی مسیرهای اصلی و شاهراه‌های ارتباطی کشور را به قطار سریع‌السير تجهیز کنیم، منابع را به سمت بخش مسکن سوق دادیم. آیا اگر منابع را به سمت طرح‌های زیرساختی هدایت می‌کردیم، در آن صورت قیمت مسکن این مقدار افزایش می‌یافت؟ پاسخ واضح است. مقامات در آن زمان به دنبال حل مشکل مسکن در خود بخش مسکن بودند، در حالی که راه حل مشکل مسکن در بخش حمل و نقل قرار داشت.

پس از آن دوران، کشور با تحریم‌های بین‌المللی مواجه شد و اکنون بودجه‌ریزی به شیوه‌ی دولت‌های نفتی امکان‌پذیر نیست و متأسفانه همچنان ضرورت این تغییر درک نشده است. این‌که عرض از مبدأ تورم به یک‌باره از ۲۰ درصد به ۴۰ درصد افزایش می‌یابد، حاصل همین تفکر است. در اقتصادهای سالم، بنگاه‌ها قلب اقتصادند و چهار جریان حیاتی را خلق می‌کنند؛ تمام آنچه را که ما به‌عنوان اقتصاد می‌شناسیم، در این چهار جریان خلاصه می‌شود: بنگاه‌ها حقوق و دستمزد ایجاد می‌کنند، به دولت مالیات می‌پردازند، با خلق اشتغال تأمین‌اجتماعی را زنده نگه می‌دارند و سود تولید می‌کنند، و این سود حاصل صرف سرمایه‌گذاری می‌شود. متأسفانه از دهه‌ی ۵۰ این منطق را کنار گذاشته‌ایم و همه چیز را به دولت واگذار کرده‌ایم. دولت است که حقوق و دستمزد پرداخت می‌کند، سرمایه‌گذاری می‌کند و به تأمین‌اجتماعی رسیدگی می‌کند؛ نه از طریق مالیات، بلکه از طریق درآمد حاصل از فروش نفت. اکنون با وجود تحریم‌ها، این ساختار به‌طور کامل از هم پاشیده است. در نتیجه تحریم‌ها منطق حکمرانی ایران را هدف گرفته است، و نه صرفاً فروش نفت و گاز را. این نکته‌ای است که باید توسط دولت‌مردان درک می‌شد تا به جای افزودن به فشارهای مالیاتی، تخلیه‌ی منابع بنگاه‌های دولتی، شبه‌دولتی و خصوصی و یا به جای دست‌اندازی به منابع بانکی، به تغییر شیوه‌ی حکمرانی روی می‌آوردند.

۵. نکات مهم لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳

- افزایش درآمدهای مالیاتی: نمود این جریان در بودجه‌ی سال ۱۴۰۳ محرز است. مطابق شکل ۱۱، درآمدهای دولت ۴۲ درصد نسبت به رقم مصوب رشد کرده است. سهم نفت ۱۲ درصد کاهش یافته

و دارایی‌های مالی یا به‌عبارتی فروش اوراق نیز تقریباً ثابت مانده است. و نکته‌ی جالب این که برخلاف تجارب بین‌المللی، در ایران برای جبران کسری بودجه، به جای عرضه‌ی اوراق و استقراض از بازار به استفاده از درآمد نفتی روی می‌آوریم.

ارقام به هزار میلیارد تومان								
رشد نسبت به عملکرد ۱۴۰۲ (درصد)	رشد نسبت به قانون ۱۴۰۲ (درصد)	لایحه‌ی ۱۴۰۳		قانون ۱۴۰۲			شرح	
		سه‌م (درصد)	رقم	عدم تحقق	پیش‌بینی عملکرد	سه‌م (درصد)		رقم
۵۷.۷	۴۲.۱۴	۶۱	۱۴۹۸.۳	۱۰۴	۹۵۰ (۹ درصد تحقق)	۵۰.۶	۱۰۵۴.۱	• درآمدها
				۳۰۰	۴۰ تا ۵۰۰ (۶۸ درصد تحقق)	۳۵.۲	۷۳۲.۲	• واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
				۹۶	۴۰۰ (۲۷ درصد تحقق)	۱۴.۲	۲۹۶	• واگذاری دارایی‌های مالی
۴۹.۲	۱۸.۲۳	۱۰۰	۲۴۶۲	۵۰۰	۱۲۵۰-۱۵۵۰ (۷۹ درصد تحقق)	۱۰۰	۲۰۸۲.۳	جمع
۳۸.۷	۲۲.۲۸	۷۳.۳	۱۸۰۳.۷	۱۷۵	۱۳۰۰ (۸۸ درصد تحقق)	۷۰.۸	۱۴۷۵	• هزینه‌ها
				۱۳۵	۲۵۰ (۲۶ درصد تحقق با فرض صدور واریز حاشی بر اساس صندوق توسعه ملی)	۱۸.۰	۳۷۵	• تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
				۰	۲۵۰ (۰ درصد تحقق)	۱۴.۰	۲۵۰	• تملک دارایی‌های مالی
				۳۲۰	۱۸۰۰ (۱۶ درصد تحقق)	۱۰۰	۲۱۰۰	جمع

شکل ۱۱. منابع و مصارف عمومی دولت در لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳

یکی دیگر از نکات قابل توجه که در شکل ۱۲ مشاهده می‌شود، رشد ۵۰ درصدی درآمدهای مالیاتی در لایحه‌ی بودجه است که در تمام اقلام مالیاتی به‌وضوح دیده می‌شود. اما این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که این افزایش به‌دلیل افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده از ۹ به ۱۰ درصد است.

ارقام به هزار میلیارد تومان					
رشد	لایحه‌ی ۱۴۰۳		قانون ۱۴۰۲		شرح
	سهم	رقم	سهم	رقم	
۴۲.۱	۱۰۰	۱۴۹۸.۳	۱۰۰	۱۰۵۴	درآمدها
۴۹.۸	۷۴.۹	۱۱۲۲	۷۱.۱	۷۴۸.۹	▪ درآمدهای مالیاتی
-۲.۱	۹.۵	۱۴۲.۵	۱۳.۸	۱۴۵.۴	▪ مالیات بر واردات (حقوق ورودی)
۷۶.۵	۴.۰	۶۰	۳.۲	۳۴	▪ سود سهام شرکت‌های دولتی
۲۷.۴	۱.۳	۲۰	۱.۵	۱۵.۷	▪ مالکیت دولت در بخش ارتباطات
۱۳.۴	۳.۷	۵۵	۴.۶	۴۸.۵	▪ بهره‌ی مالکانه و حقوق دولتی معادن
۷۵	۳.۱	۴۶.۵	۲.۵	۲۶.۵	▪ درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات
۵۰	۳.۵	۵۲.۳	۳.۳	۳۴.۸	▪ سایر درآمدها

شکل ۱۲. درآمدها در لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳

به‌طور خلاصه نکات زیر درخصوص نرخ مالیات‌ها قابل توجه است:

سهم مالیات‌ها در تأمین منابع دولت افزایش یافته است و رشد قابل توجهی در تمام پایه‌های مالیاتی دیده می‌شود.

○ سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت به ۴۵/۵ درصد رسیده است.

○ رشد مالیات بر اشخاص حقوقی به ۵۳/۵ درصد رسیده است.

○ رشد مالیات بر درآمدها به ۳۳/۳ درصد رسیده است.

○ رشد مالیات بر ثروت ۳۲/۸ درصد بوده است.

○ رشد مالیات بر کالاها و خدمات ۵۴/۵ درصد بوده است.

علت این افزایش‌ها همان هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر دولت است. در شرایط تحریم که امکان فروش نفت وجود ندارد، تنها دو راه برای پوشش هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر دولت باقی می‌ماند: اوراق و مالیات. دولت نشان داده است که نظریه‌ی فروش اوراق را دنبال نمی‌کند؛ بنابراین، به سمت افزایش نرخ‌های

مالیاتی گام برمی‌دارد. در این شرایط پس از افزایش نرخ‌های مالیاتی توسط دولت و ارائه‌ی لایحه‌ی بودجه به مجلس، مجلس نیز ۱۰۰ همت به درآمدهای مالیاتی اضافه می‌کند. در نتیجه، درآمدهای مالیاتی بیش از ۶۳ درصد نسبت به قانون بودجه‌ی سال ۱۴۰۲ افزایش خواهد یافت.

لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۴۰۳ نشان‌دهنده‌ی جنگ منابع در ایران است. با نگاهی دقیق‌تر می‌توان گفت دولت مشکل کمبود منابع خود را با ایجاد فشار مالیاتی به بنگاه‌ها و خانوارها منتقل کرده است، و این البته به کاهش تقاضای کل در اقتصاد منتج خواهد شد. در نگاه نئوکینزی، بودجه فرصتی است تا عدم تعادل در اقتصاد را برطرف کند نه اینکه برای ترازکردن بودجه، تعادل اقتصاد را به هم بزنیم. علاوه‌برآن، حتی همین ترازکردن بودجه که به قیمت ایجاد ناترازی در دیگر بخش‌هاست، یک تراز واقعی نیست. این ترازکردن صوری بودجه صرفاً با بالا و پایین کردن ارقام، بعداً بر کیفیت خدمات عمومی دولتی برای مردم اثر منفی می‌گذارد.

• افزایش نرخ تعرفه‌ی خدمات دولتی

✓ **بند (پ) تبصره‌ی ۳:** به دولت اجازه داده می‌شود تعرفه‌ی خدمات دولتی دستگاه‌های اجرایی را به پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط و تأیید سازمان برنامه و بودجه‌ی کشور متناسب‌سازی کند.

تا سال گذشته افزایش نرخ تعرفه خدمات دولتی توسط مجلس تصویب می‌شد، اما در سال جاری این اختیار به سازمان برنامه و بودجه واگذار شده است. بنابراین، دستگاه‌های دولتی این موضوع را به‌عنوان فرصتی برای تأمین کسری بودجه خود می‌بینند. در نتیجه می‌توان جهش نرخ تعرفه‌ی خدمات عمومی مانند عوارض خروج از کشور را قابل پیش‌بینی دانست.

• **عدم استرداد مالیات و عوارض ارزش افزوده‌ی کالاهای نفتی**

✓ **بند (الف) تبصره‌ی ۶:** مالیات و عوارض موضوع کالاهای بند الف ماده‌ی ۲۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده، به‌عنوان جزئی از قیمت تمام‌شده‌ی این کالاها منظور می‌شود و قابل استرداد نمی‌باشد.

پیش‌تر طبق قانون، اگر بنگاه‌ها از فرآورده‌های نفتی و گاز مایع به‌عنوان نهاده‌ی تولید استفاده می‌کردند ۹ درصد مالیات بر ارزش افزوده کسر می‌شد و به‌عنوان اعتبار مالیاتی برای بنگاه در نظر گرفته می‌شد. اما در لایحه‌ی سال ۱۴۰۳، بند الف تبصره‌ی ۶ تصریح می‌کند که مالیات و عوارض گاز طبیعی و گاز مایع به‌عنوان جزئی از قیمت تمام‌شده‌ی این کالاها منظور می‌شود و قابل استرداد نخواهد بود. اجرای این قانون سالانه بیش از ۲۰۰ میلیون دلار بار مالی به تولیدکنندگان محصولات پتروشیمی به‌ویژه تولیدکنندگان متانول، تحمیل خواهد کرد و حاشیه‌ی سود برخی از شرکت‌های پتروشیمی را کاهش خواهد داد.

هم‌چنین، هزینه‌ی تمام‌شده‌ی محصولات تولیدی در صنایع پتروشیمی، پالایش نفت، تولید قیر و سایر شرکت‌های استفاده‌کننده از فرآورده‌های نفتی و گاز، نظیر فولاد، افزایش خواهد یافت؛ این نیز یکی از پیامدهای اجرای این قانون خواهد بود. علاوه‌بر آن، مجریان طرح‌های مختلفی که براساس خوراک گاز طبیعی و گاز مایع برنامه‌ریزی شده‌اند (به‌ویژه طرح تأمین پروپیلن کشور)، با افزایش ۱۵ درصدی هزینه‌ی خوراک، از اجرای طرح منصرف خواهند شد. دولت آگاه است که اجرای این قانون موجب افزایش قیمت در زنجیره‌ی تولید خواهد شد، اما با این حال قصد دارد این درآمدها را از پتروشیمی‌ها دریافت کرده و به بودجه‌ی خود اضافه کند. پیش‌تر اشاره شد که بودجه‌ی سال ۱۴۰۳ نشان‌دهنده‌ی جنگ منابع است؛ این قانون یکی از مصادیق بارز این جنگ است.

• افزایش درآمد ۴۰٪ برای کاهش مالیات تا ۵٪

✓ بند(ب) تبصره‌ی ۶: عبارت ۱۰ درصد موضوع تبصره‌ی ۷ ماده‌ی ۱۰۵ و تبصره‌ی ماده‌ی ۱۳۱ قانون مالیات‌های مستقیم به ۴۰ درصد تغییر پیدا می‌کند.

موضوع دیگری که در لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳ جلب توجه می‌کند، بند ب تبصره‌ی ۶ است. پیش‌تر در صورتی که درآمد ابرازی بنگاه ۱۰ درصد نسبت به سال قبل افزایش می‌یافت، یک‌درصد از مالیات بنگاه تخفیف می‌یافت و این تخفیف می‌توانست تا ۵ درصد ادامه پیدا کند. در بند ب تبصره‌ی ۶، شرط افزایش ۱۰ درصدی درآمد به ۴۰ درصد افزایش یافته است. توضیح دولت در خصوص این تغییر این است که در شرایط تورمی ایجاد افزایش ۱۰ درصدی در درآمد بنگاه ساده است و نیازی به تخفیف مالیاتی نیست؛ البته دولت از این نکته غافل است که قواعد مالیاتی در شرایط تورمی و غیرتورمی بسیار متفاوت است. در شرایط تورمی ذخیره‌ی استهلاک ثبت‌شده در دفاتر این شرکت‌ها با ذخیره‌ی استهلاک واقعی آن‌ها بسیار متفاوت است، زیرا نرخ‌ها بر اساس قیمت‌های دفتری محاسبه می‌شدند. این اختلاف به‌وضوح در مواردی مانند خرابی ماشین‌آلات در خط تولید قابل مشاهده است، چرا که توانایی جایگزینی آن وجود ندارد. شاید منطقی‌تر آن بود که در قانون جدید از درآمدهایی مالیات گرفته شود که صرف جایگزینی دارایی و پوشش ذخیره‌ی استهلاک نمی‌شود. در اتحادیه‌ی اروپا بعد از بروز شرایط تورمی قواعد مالیاتی تغییر کرد^۱ تا رفاه خانوار کاهش پیدا نکند، اما در ایران منابع دولت را به قیمت کاهش رفاه خانوار افزایش می‌دهیم.

۱. برای اطلاعات بیشتر و جزئیات دقیق‌تر در مورد این فرآیند، می‌توانید به وب سایت بانک مرکزی اروپا مراجعه کنید.

• دسترسی سازمان امور مالیاتی به حساب مؤدیان

✓ بند(ث) تبصره‌ی ۶: به‌منظور جلوگیری از فرار مالیاتی و وصول به‌موقع درآمدهای مالیاتی، بانک مرکزی ج. ا. ا مکلف است ضمن ایجاد دسترسی سازمان امور مالیاتی کشور به سامانه‌های موجود ازجمله سیاق و سرآمد و حسب درخواست سازمان امور مالیاتی کشور نسبت به توقیف و برداشت از حساب یا حساب‌های بدهکاران مالیاتی به‌صورت سیستمی و برخط بر اساس سامانه‌های موجود اقدام نموده و وجوه مربوط را به حساب سازمان امور مالیاتی کشور واریز نماید.

مفاد لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۳ بند ث تبصره‌ی ۶ برخلاف منافع ملی و مصالح کشور است و به‌شدت دید بخشی (وصول درآمدهای مالیاتی) دارد. بنگاه اقتصادی که درحال حاضر به سبب شرایط بد اقتصادی مجبور به نسیه‌فروشی است و عملاً اصل پول را با وقفه‌های زمانی طولانی مدت وصول می‌کند و نیز به‌دلیل پایین‌آمدن قدرت خرید مصرف‌کنندگان فروشش کاهش یافته ناچار است، قبل از پرداخت هر دین دیگری، ازجمله پرداخت حقوق و دستمزد نیروی کار، یا قبل از پرداخت به طلب‌کاران بابت خرید مواد اولیه و پرداخت اقساط وام بانکی، مالیات به سازمان امور مالیاتی پرداخت کند. درواقع، دولت حاضر است فعالیت‌های اقتصادی را متوقف کند تا بدهی خود را وصول نماید. لازم به ذکر است که دسترسی سازمان امور مالیاتی به حساب‌های سیاق و سرآمد قانون دائمی است و لذا ضرورتی به تصویب این بند در لایحه‌ی بودجه نیست.

- اثبات درآمدی نبودن جمع واریزی‌ها بیش از حد مصوب به

حساب‌های غیر تجاری

✓ بند (ج) تبصره‌ی ۶: در صورتی که جمع مبلغ و دفعات واریز به حساب‌های غیر تجاری هر شخص حقیقی در هر ماه، از جمع مبلغ و دفعات واریزی که تا پایان اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۳ توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود، بیشتر باشد، اثبات درآمدی نبودن تراکنش‌ها و ارائه‌ی اسناد و مدارک برعهده‌ی صاحب حساب می‌باشد. منظور از غیر تجاری، حسابتی است که نزد سازمان امور مالیاتی کشور به‌عنوان حساب مرتبط با فعالیت مؤدی ثبت نشده باشد.

- افزایش ۱ درصدی نرخ مالیات بر ارزش افزوده

✓ بند (س) تبصره‌ی ۶: در سال ۱۴۰۳ نرخ مالیات بر ارزش افزوده موضوع ماده‌ی ۷ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰ به میزان یک واحد درصد افزایش یابد. متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشگری و کشوری و والدین معظم شهدا در سقف منابع حاصل از این بند انجام می‌شود.

- خرید تضمینی گندم

✓ بند (ث) تبصره‌ی ۸: خرید تضمینی گندم توسط شرکت مباشر دولتی در سال ۱۴۰۳ در سقف مصارف یارانه‌ی نآن صورت می‌گیرد. هرگونه فروش آرد یارانه‌ای برای سایر مصارف ممنوع بوده و این گروه از مصرف‌کنندگان باید نسبت به خرید گندم مورد نیاز خود به قیمت تضمینی با اولویت سازوکار کشت قراردادی از کشاورزان اقدام کنند. آیین‌نامه‌ی اجرایی این بند با پیشنهاد

مشترک سازمان برنامه و بودجه‌ی کشور و وزارت جهاد کشاورزی حداکثر تا پایان فروردین به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

این بند از لایحه تصریح می‌کند که دولت صرفاً به اندازه‌ی پخت نان خرید تضمینی گندم را انجام خواهد داد. این موضوع می‌تواند بر شرکت‌های فعال در حوزه‌ی غذا تأثیرگذار باشد، چرا که این شرکت‌ها باید گندم مورد نیاز را خریداری کنند، درحالی‌که قیمت گندم هم‌چنان توسط دولت تعیین می‌شود. در نتیجه‌ی این تصمیم به نظر می‌رسد که بخشی از سیاست حمایتی دولت به بخش خصوصی واگذار شده است.

• کاهش نرخ حقوق گمرکی کلیه‌ی ماشین‌آلات و تجهیزات از

۴ درصد به ۲ درصد

✓ جزء ۱ بند (الف) تبصره‌ی ۱۱: به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان حقوق گمرکی کلیه‌ی ماشین‌آلات و تجهیزات (با رعایت ماده‌ی ۳ قانون جهش تولید دانش بنیان مصوب سال ۱۴۰۱)، قطعات، مواد اولیه و واسطه‌ای تولیدی را به ۲ درصد کاهش دهد. این درحالی است که نقدینگی مورد نیاز بخش‌های تولیدی به‌واسطه‌ی جهش‌های ارزی مکرر و شرایط تورمی اقتصاد کشور برای ثبت سفارش مواد اولیه و ماشین‌آلات مورد نیاز خطوط تولید و جبران استهلاک و سرمایه‌گذاری‌های جدید نسبت به قبل از سال ۱۳۹۷ چند برابر شده است.

• کاهش حقوق گمرکی و مالیات بر ارزش افزوده‌ی واردات

کالاهای اساسی و دارو

✓ جزء ۲ بند (الف) تبصره ۱۱: حقوق گمرکی و مالیات بر ارزش افزوده‌ی واردات کالاهای اساسی، دارو، ملزومات پزشکی و شیر خشک مخصوص اطفال را به ۱ درصد کاهش دهد. فهرست کد تعرفه‌های موضوع این بند یک ماه پس از ابلاغ قانون و بر اساس پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه‌ی کشور، وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

• نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها

در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ دولت نرخ مالیات را از ۲۵ درصد به ۱۸ درصد کاهش داده بود، به این معنا که اظهارنامه‌ها عملکردی که در سال ۱۴۰۲ از جانب بنگاه‌ها تقدیم شده بود، مشمول نرخ ۱۸ درصدی مالیات بود. اکنون مطابق این بند نرخ مالیات‌ها به ۲۵ درصد برمی‌گردد.

به این ترتیب، عملاً دولت بسیاری از تخفیف‌های مالیاتی را حذف کرده است؛ دلیل این امر، همان‌طور که در مباحث قبل به آن اشاره کردیم، کاهش درآمدهای نفتی و عدم تمایل به فروش اوراق است.

جمع‌بندی

پس از ملی‌شدن صنعت نفت، درآمد نفتی ایران به‌طور قابل‌توجهی افزایش یافت. از سال‌های ۱۳۵۱ و ۱۳۵۲ با ورود پول نفت به بودجه، ساختار اقتصادی کشور دچار تغییر شد. پس از انقلاب و در آماده‌سازی بودجه‌ی سال ۱۳۵۸ به‌صراحت بیان می‌شد که هدف تغییر مسیر قبلی در بودجه‌ریزی است، اما با شروع جنگ تحمیلی اصلاحات ساختاری بودجه به فراموشی سپرده شد. اکنون با افزایش سرسام‌آور هزینه‌های جاری، کاهش شدید اعتبارات عمرانی و درگیری

با شرایط تحریم و کاهش درآمدهای نفتی، ضرورت تغییر فرآیند بودجه‌ریزی پررنگ‌تر از قبل شده است.

در فرآیند تصویب بودجه‌ی سال ۱۴۰۳، راه‌کار ارائه‌ی دو مرحله‌ای بودجه به مجلس جهت ایجاد هماهنگی در تصویب و تعیین محدوده‌ی اختیار قوه‌ی مقننه ناقص و پر اشتباه انجام شده است. سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی به ۴۵/۴۵ درصد رسیده است و مالیات بر درآمدها به ۳۳/۳ درصد افزایش یافته است. علت این افزایش‌ها، افزایش در هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر دولت است. می‌توان گفت لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۴۰۳ نشان‌دهنده‌ی جنگ منابع در ایران است. به نظر می‌رسد دولت مشکل کمبود منابع خود را با ایجاد فشار مالیاتی به بنگاه‌ها و خانوارها منتقل کرده است.

این وضعیت نیازمند اصلاحات جدی و بازنگری اساسی در فرآیند بودجه‌ریزی است تا بودجه بتواند پاسخگوی شرایط فعلی اقتصادی کشور باشد و به تخصیص بهینه‌ی منابع و مدیریت مؤثر هزینه‌ها کمک کند. با درک دقیق شرایط اقتصادی کشور و بحران‌های پیش رو، ضرورت دارد به رویکردهای جدید و نوآورانه در تدوین بودجه پرداخت تا بتوان از منابع موجود به بهترین نحو ممکن استفاده کرد و تعادلی پایدار در اقتصاد کشور ایجاد کرد.

بخش دوم
فرابودجه در اقتصاد ایران

سیدحمید پورمحمدی

مقدمه

در اقتصاد ایران، پدیده‌ای به نام سلطه‌ی بودجه‌ای ریشه‌های عمیقی دوانده است. این پدیده که به تعامل پیچیده‌ی میان سیاست‌های پولی و مالی دولت اشاره دارد، نه تنها بر ثبات اقتصادی کشور تأثیرگذار است، بلکه به‌طور گسترده‌ای بر ساختارهای اقتصادی و اجتماعی ایران نیز اثر می‌گذارد. این گزارش به بررسی پیچیدگی‌ها و تبعات این پدیده می‌پردازد، و با نگاهی علمی، چالش‌ها و راه‌کارهای پیش روی سیاست‌گذاران اقتصادی ایران را مورد کاوش قرار می‌دهد.

سلطه‌ی بودجه‌ای نشان‌دهنده‌ی وابستگی شدید سیاست‌های پولی به نیازها و تقاضاهای مالی دولت است؛ دولت برای تأمین مخارج خود، به جای استفاده از منابع مالی پایدار و ساختاریافته، به‌طور فزاینده‌ای به منابع نامطمئن و گاه زیان‌بار متوسل می‌شود. در اقتصاد ایران، سلطه‌ی بودجه‌ای به دلایل متعددی از جمله وابستگی شدید به درآمدهای نفتی، ناتوانی در تأمین کافی درآمدهای مالیاتی، و عدم انضباط مالی دولت‌ها شکل گرفته است. این وابستگی، اغلب به ایجاد ناپایداری‌هایی در اقتصاد کلان منجر می‌شود که شامل تورم، افزایش کسری بودجه و بدهی‌های دولتی بیشتر است، و باعث می‌شود تا اقتصاد ایران در برابر نوسانات قیمت نفت و تحریم‌های بین‌المللی بی‌دفاع باشد.

در این گزارش، نظام بودجه‌ریزی در ایران و جهان مورد مقایسه قرار می‌گیرد و تفاوت‌های عمده‌ای که در این زمینه بین ایران و سایر کشورها وجود دارد بررسی می‌شود. تحلیل گزارش از سلطه‌ی بودجه‌ای در اقتصاد ایران نشان می‌دهد چگونه این پدیده می‌تواند به ناکارآمدی‌های اقتصادی و فشارهای تورمی منجر شود.

این گزارش به تفصیل به بررسی عملیات فرابودجه‌ای دولت‌ها و تأثیر آن‌ها بر سلامت و پایداری مالی کشور می‌پردازد، عوامل ایجادکننده‌ی سلطه‌ی بودجه‌ای در اقتصاد ایران را شناسایی می‌کند؛ و تأثیرات آن را بر روابط متقابل سیاست‌های پولی و مالی، نظام بودجه‌ریزی و عملیات فرابودجه‌ای دولت‌ها مورد بررسی قرار می‌دهد.

این گزارش با ارائه‌ی راه‌کارهایی برای مقابله با چالش‌های ناشی از سلطه‌ی بودجه‌ای و کنترل و مدیریت آن به پایان می‌رسد. تأکید بر اهمیت شفافیت مالی، انضباط بودجه‌ای، و استقلال بانک مرکزی از جمله نکات کلیدی است که در این بخش از گزارش مورد توجه قرار می‌گیرد.

در گزارش حاضر جهت کمک به درک صحیح مسئله‌ی اصلی، عبارت سلطه‌ی بودجه‌ای جایگزین اصطلاح سلطه‌ی مالی شده است.

مدیران کسب‌وکارها فراگرفته‌اند که هر سال و با انتشار سند بودجه، مواد قانونی آن را مطالعه و تحلیل کنند تا آثار مصوبات مجلس را بر کسب‌وکار خود ارزیابی کنند. بسیار اتفاق می‌افتد که این بررسی را در جمع بزرگ‌تری از اعضای صنف و صنعت خود و یا در اتاق‌های بازرگانی دنبال می‌کنند. این گزارش توجه مدیران و مالکان بنگاه‌ها را به ارقام هزینه‌ای جلب می‌کند که می‌باید در چارچوب بودجه‌ی کل کشور افشا شود، اما افشا نمی‌شود و فرابودجه‌ای است.

این هزینه‌ها منشعب و منتج از احکام بودجه است، اما آثار آن به‌روشنی در بودجه انعکاس نمی‌یابد. هدف این گزارش آشناکردن مدیران و تصمیم‌گیران بنگاه‌ها با این پدیده است.

۱. روابط متقابل سیاست‌های پولی و مالی

سیاست‌های پولی مجموعه‌ای از ابزارهایی است که بانک مرکزی برای دستیابی به اهدافی چون کنترل تورم، ایجاد رشد اقتصادی و کاهش بیکاری از آن‌ها استفاده می‌کند. این ابزارها، بسته به کارایی و سطح توسعه‌یافتگی نظام پولی و بانکی کشورهای مختلف، انواع متفاوتی را شامل می‌شوند. در حال حاضر در ایران، تغییرات نرخ ذخیره‌ی قانونی، سازوکار عملیات بازار باز، کنترل کمی ترازنامه‌ی بانک‌ها، تغییرات نرخ تنزیل و افزایش یا کاهش نرخ بهره‌ی بین‌بانکی ابزارهای سیاست پولی را تشکیل می‌دهند.

سیاست‌های مالی (بودجه‌ای) نیز مجموعه تصمیماتی را شامل می‌شود که برای تحقق اهداف اقتصادی دولت و با هدف افزایش ثبات اقتصادی، ارتقای رشد اقتصادی پایدار و کاهش بیکاری و فقر اتخاذ می‌شود.^۱ بخش بزرگی از سیاست‌های مالی دولت و تصمیمات و رویکردهای مرتبط با آن در قالب لوایح و قوانین بودجه‌ی سنواتی نمایان است. رویکردهای حمایت‌گرایانه از بخش‌های مختلف خود را در قالب یارانه‌های اعطایی نشان داده و در خصوص درآمدها نیز پایه‌های مالیاتی و منابع درآمدی مختلف دولت‌ها را می‌توان با بررسی بودجه رهگیری کرد.

^۱Laurens, B., & De La Piedra, E. (۱۹۹۸). *Coordination of Monetary and Fiscal Policies*.

در کشورهایی که نهادهای پولی و مالی و حیطةی وظایف آن‌ها به‌درستی تعریف شده است، اثرگذاری سیاست‌های پولی و مالی به‌طور شفاف‌تری قابل مشاهده است؛ به‌گونه‌ای که اثرگذاری و اثرپذیری هر کدام از سیاست‌ها را می‌توان به‌درستی تشخیص داد. به‌طور مثال، نتایج مطالعات در این کشورها به‌روشنی نشان می‌دهد که افزایش نرخ بهره توسط بانک مرکزی چه آثاری روی درآمدها و هزینه‌های دولت دارد؛ اما در ایران ممکن است چنین روابطی را نتوان به‌سادگی نشان داد، و از آن برای سیاست‌گذاری آتی بهره گرفت.

سیاست‌های مالی نیز ممکن است تأثیری مستقیم بر سیاست‌های پولی داشته باشد. به‌طور مثال، افزایش بدهی‌های دولت ممکن است به کاهش نرخ بهره‌ی بانک مرکزی منجر شود. هم‌چنین، این دو سیاست ممکن است تأثیرات متقابلی بر یکدیگر و به‌صورت پیوسته داشته باشند. هرچه استقلال حقوقی نهادهای متولی سیاست‌های پولی و مالی بیشتر باشد، درجه‌ی موفقیت سیاست‌هایی که اعمال می‌شود، و اثرگذاری متقابل سیاست‌های پولی و مالی نمایان‌تر خواهد بود.

دولت‌ها در ادوار تاریخی مختلف با اعمال سیاست‌های مالی به شکل و میزان متفاوتی در اقتصاد مداخله کرده‌اند. نقش دولت در اقتصاد همواره ثابت نبوده و تابعی از زمان و مکان است. طبعاً نسخه‌ی یکپارچه‌ای برای تمام کشورها در خصوص میزان مداخلات دولت در اقتصاد نمی‌شود پیچید. بخش قابل توجهی از مکاتب اقتصادی مداخله‌ی دولت در برخی از شرایط خاص رکودی و امثال آن وضعیت را می‌پذیرند. مداخلات دولت زمانی که کشورها درگیر جنگ‌های خارجی‌اند، یا زمانی که رکودی عمیق اقتصاد را فراگرفته توجیه‌پذیر است؛ آن شرایط مصادیق شکست بازار تلقی می‌شود؛ این مداخلات در بازارهایی با ماهیت

انحصاری هم موجه و پذیرفتنی است.

در دهه‌های اخیر در اقتصاد ایران، سیاست‌های بودجه‌ای (مالی) به گونه‌ای اتخاذ شده که نهادها و متولیان سیاست‌های پولی، به یکی از ارکان اصلی اجرای سیاست‌های بودجه‌ای تبدیل شده‌اند. از جمله‌ی این موارد می‌توان به مصوبات مربوط به تسهیلات تکلیفی اشاره کرد: اقدامی که ماهیتاً سیاستی بودجه‌ای است، و طی آن بانک‌ها به ارائه‌ی تسهیلات و بعضاً با نرخ‌هایی کمتر از نرخ بازار پول می‌پردازند، و اهداف سیاست‌های پولی تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد. این یکی از مثال‌های رابطه‌ی سیاست‌های پولی و مالی یا اثرگذاری سیاست‌های مالی بر پولی در اقتصاد ایران است.

سیاست‌های مالی و پولی تأثیر عمیقی بر سطح و ترکیب پس‌اندازها، سرمایه‌گذاری‌ها، تولید و اشتغال و همچنین دوام و ماندگاری ذخایر ارزی کشور دارد. بدون وجود هماهنگی کارآمد میان این سیاست‌ها، بی‌ثباتی مالی رخ می‌دهد و این بی‌ثباتی به نرخ‌های بهره‌ی بالا، فشار نرخ ارز، شتاب تورم و تأثیر نامطلوب بر رشد اقتصادی منجر می‌شود. بنابراین، اجرای مؤثر سیاست‌های کلان اقتصادی مستلزم هماهنگی گسترده بین دو مرجع سیاست‌های پولی و مالی یعنی بانک مرکزی و دولت (اعم از وزارت اقتصاد و دارایی و سازمان برنامه و بودجه) است. فراگیر شدن همه‌گیری کرونا، یکی از مثال‌هایی است که به خوبی روابط متقابل سیاست‌های پولی و مالی را نه تنها در ایران، بلکه در اقصی نقاط جهان، به نمایش گذاشت.

مثالی از ناهماهنگی آن است که دولت سیاست‌های خود را در مسیری تنظیم کند که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی را به طور دائم افزایش دهد. در ابتدا، هماهنگی نزدیک این طرح مالی با اقدامات بانک مرکزی ممکن است به

کاهش نرخ بهره‌ی واقعی و نرخ ارز کمک کند، اما در طول زمان نرخ بهره‌ی واقعی بالا می‌رود، و نااطمینانی و بی‌ثباتی افزایش می‌یابد.

در هنگام اصلاحات ساختاری و آزادسازی بخش مالی نیز به هماهنگی نیاز است. این هماهنگی به همراه اصلاح نظامات قانونی، حسابداری و نظارتی در بخش مالی، پیش‌نیاز آزادسازی مالی موفقیت‌آمیز است (بانک جهانی، ۱۹۸۹). اگر در زمانی که مراجع قانونی سیاست‌گذاری در حال انجام اصلاحات مالی‌اند، نرخ‌های بهره به سطوح بسیار بالایی برسد، یا نرخ‌های بهره به‌طور مصنوعی پایین نگاه داشته شود، تورم افزایش می‌یابد، تقاضا برای اعتبار زیاد می‌شود، و انحرافات در تخصیص منابع رشد قابل‌توجه‌ای می‌کند. در هر صورت، برنامه‌ی اصلاحات مالی به احتمال زیاد ناموفق خواهد بود.

هماهنگی سیاست‌های مالی و پولی در گرو انواع ترتیبات نهادی و عملیاتی مشخص است:

✓ هماهنگی در تصمیم‌گیری و اقدامات اجرایی شامل محدودکردن اعطای اعتبار از سوی بانک مرکزی به دولت؛ امری که تعارضات میان بانک مرکزی و وزارت دارایی در خصوص منابع تأمین‌مالی را کاهش و استقلال عملیاتی بانک مرکزی را افزایش می‌دهد.

✓ ترتیبات اجرایی ممکن است به شکل تشکیل کمیته‌ی هماهنگی برای مدیریت پول و اعتبارات بین دو نهاد پولی و مالی باشد.

✓ این ترتیبات ممکن است از نوع عملیاتی باشد که میزان تغییرات مورد انتظار در اضافه‌برداشت‌های دولت را کنترل می‌کند.

✓ نهادینه‌شدن ترتیبات و قوانین مربوط به بررسی و تصمیم‌گیری راجع به سود و زیان بانک مرکزی، به حفظ استقلال عملیاتی بانک مرکزی کمک

می‌کند.

✓ هم بانک مرکزی و هم وزارت دارایی منافع مشترکی دارند که برای توسعه‌ی بازارهای ثانویه‌ی اوراق بهادار دولتی تلاش کنند. بازارهای ثانویه‌ی با عملکرد مناسب برای وزارت دارایی مهم است، زیرا تقاضا را تحریک می‌کند و احتمالاً ریسک نافرجامی درخصوص انتشار اوراق در حجم بالا را کاهش می‌دهد.

۲. نظام بودجه‌ریزی در ایران و جهان

بودجه‌ی هر کشور عالی‌ترین سطح گفت‌وگوی دولت با پارلمان و جامعه و مهم‌ترین سند مالی درخصوص چگونگی کارکرد نهادهای حاکمیتی است؛ نحوه‌ی تأمین مالی و اولویت‌بندی در تخصیص و هزینه‌کرد منابع مالی دولت را نشان می‌دهد. بدین ترتیب، بودجه انعکاسی از تعادل‌های سیاسی و اقتصادی شکل گرفته در هر کشور و نحوه‌ی ارتباط ذی‌نفعان مختلف در حاکمیت است. نظام بودجه‌ریزی مناسب محل تجلی پنج ویژگی انضباط مالی، شفافیت، پاسخگویی، کارایی و اثربخشی است. تنظیم نامناسب این سند مالی ممکن است سرمنشاء شکل‌گیری مجموعه‌ای از مداخلات و اختلالات حاکمیتی در اقتصاد باشد. البته، نحوه‌ی بودجه‌ریزی در ذات خود نباید به مشکل اقتصاد کشور بدل شود؛ بودجه ظرفیت آن را دارد که نمایان‌کننده‌ی عدم تعادل‌های موجود در بخش‌های مختلف اقتصاد باشد؛ می‌توان ارتباطی معنادار بین بودجه‌ی هر کشور و وضعیت ناترازی‌های آن تعریف کرد.

«انضباط مالی» پابندی به سند بودجه و تناسب بودجه با وضعیت اقتصاد کلان است؛ به‌گونه‌ای که کسری بودجه و بدهی‌ها با هدف تأمین مالی پایدار بودجه در تعارض نباشد. «شفافیت بودجه» به معنای وجود تصویر روشن از

فرایندهای تصمیم‌گیری و دسترسی به اطلاعات بودجه به‌منظور شناسایی ذی‌نفعان آن، اعم از تأمین‌کنندگان مالی یا استفاده‌کنندگان از منابع عمومی است. «پاسخگویی» به معنای انجام امور اجرایی و مالی بودجه در تناسب با اهداف، سیاست‌ها، وظایف و قوانین است. «کارایی بودجه‌ریزی» به معنای دستیابی به بیشترین میزان خروجی از منابع بودجه است. «اثربخشی بودجه» نیز به معنای استفاده از منابع عمومی، در جهت دستیابی به خروجی‌های برنامه‌ریزی‌شده، و منطبق با اولویت‌هاست. توجه و تعهد به مجموعه‌ی این ویژگی‌ها در کنار یکدیگر، استفاده‌ی بهینه از منابع مالی بودجه را در افق زمانی پیش رو تضمین می‌کند.

تفاوت‌های عمده‌ای بین نظام بودجه‌ریزی در ایران و جهان وجود دارد. این تفاوت‌ها در هر دو سمت منابع و مصارف به‌وضوح مشاهده می‌شود. تفاوت اصلی در سمت منابع بین بودجه‌ی ایران و اغلب کشورها، «مفهوم مالیه‌ی عمومی مبتنی بر مالیات» در مقابل «مالیه‌ی عمومی مبتنی بر نفت‌وگاز» است. جریان درآمدی «مالیه‌ی عمومی مبتنی بر نفت‌وگاز» ناپایدار است. علت ناپایداری در این مورد تغییرات چشم‌گیر قیمت جهانی نفت‌وگاز در طول زمان، مسائل و پیچیدگی‌های روابط بین‌الملل، تحریم‌ها و... می‌باشد. در تاریخ اقتصاد ایران هر دو عامل قیمت و تحریم در مقاطع زمانی مختلف به ناپایداری جریان‌های درآمدی بودجه انجامیده است.

درآمدزایی پایدار و مطمئن، الزامی‌گریزناپذیر برای کاهش کسری مستمر بودجه، مواجهه‌ی موفق با تکانه‌های بیرونی و یکی از الزامات کاهش وابستگی مستقیم و غیرمستقیم دولت به منابع بانک مرکزی و در پایان حل مسئله‌ی تورم مزمن کشور است. مهم‌ترین موضوعات در راستای تقویت پایداری

درآمدهای دولت عبارت از تقویت نظام مالیاتی، عادلانه کردن آن، بازنگری در برخی از معافیت‌ها، شفافیت بیشتر و کاهش فساد ناشی از نظام مالیاتی غیرسیستماتیک می‌باشد. اقدام مفید دیگر در نظر گرفتن سازوکارهایی است که علاوه بر شناسایی دقیق بخش‌های غیررسمی اقتصاد و فعالیت‌های صورت گرفته در آن، انگیزه‌های ورود فعالان اقتصادی به بخش غیررسمی را کاهش می‌دهد.

ساختار بخش درآمدی بودجه و تکیه‌ی آن بر درآمدهای نفتی، سبب بروز برخی انتظارات در بخش هزینه‌ها نیز شده است. درآمدهای نفتی، دولت‌های ایران را به دولت‌های رانتیر شبیه کرده است؛ این امر در کنار برخی از تصورات و وعده‌های سیاست‌گذاران سبب تشکیل شدن جامعه‌ای رانت‌جو نیز شده است. پیامدهای چنین دیدگاهی را می‌توان در حوزه‌های عظیم مداخلات دولت در اقتصاد ایران و همین‌طور دشواری بیش از حد انجام برخی اصلاحات، مانند اصلاحات مربوط به حذف یا تعدیل یارانه‌های انرژی، مشاهده کرد.

علاوه بر تفاوت ماهوی در بخش منابع بودجه‌ی اقتصاد ایران، برخی تفاوت‌های فاحش نیز در بخش هزینه‌ای بین بودجه‌ی ایران و جهان دیده می‌شود. بخشی از نظام مالیه‌ی عمومی در ایران، با صندوق توسعه‌ی ملی نیز ارتباط تنگاتنگی دارد. این ارتباط در هر دو بخش درآمدها و هزینه‌ها نمود یافته است. ماهیت صندوق توسعه‌ی ملی، صیانت از منافع بین‌نسلی و کمک به تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ی کشور بود؛ انتظار می‌رفت ضمن پیشگیری از بروز اختلال در جریان‌های نقدی ورودی به صندوق، اعتبارات آن به طرح‌های مولد عمرانی تخصیص یابد و با بازپرداخت این اعتبارهای تخصیص یافته، چرخه‌ی تأمین مالی توسعه‌ی کشور ادامه یابد. اما، در عمل این اتفاق چندان محقق نشده است، به‌گونه‌ای که در سال‌های متعددی سهم صندوق توسعه‌ی ملی از

درآمدهای نفتی به‌طور کامل واریز نشده و برعکس برداشت‌های غیرتوسعه‌ای مکرری از آن صورت گرفته است.

بدین ترتیب، این صندوق نه در تأمین منافع بین‌نسلی موفق بوده، و نه به‌طور شایسته‌ای در تأمین مالی پروژه‌های عمرانی ایفای نقش کرده است. این صندوق از کنترل شوک‌ها و نوسانات حاصل از تغییرات قیمت نفت و یا تحریم‌ها که به اقتصاد و بودجه وارد می‌شود نیز باز مانده است. یعنی قواعد حاکم بر صندوق به گونه‌ای نیست که از مولدبودن منابع آن اطمینان حاصل شود. بنابراین، استمرار فعالیت صندوق با ساختار و اهداف فعلی مناسب نخواهد بود.

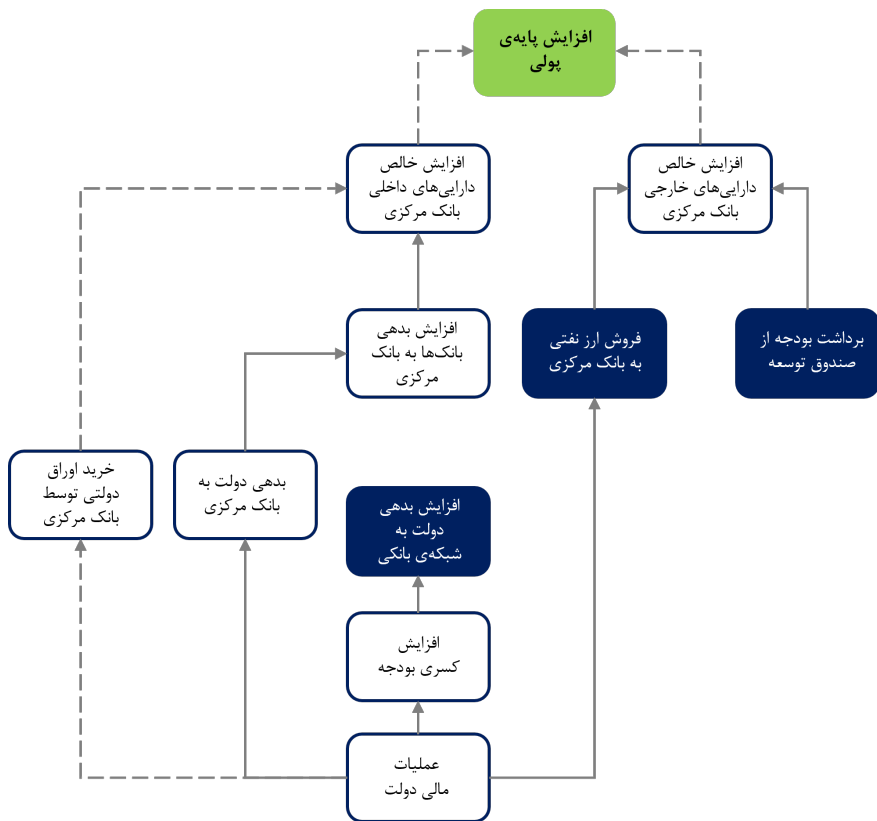
۳. سلطه‌ی بودجه‌ای در اقتصاد ایران

مالیات‌ها، یارانه‌ها، و مخارج دولت به سیاست‌های مالی (بودجه‌ای) مربوط است، و بر حسب جهت تغییرات هر یک از آنها ابزارهایی برای سیاست‌های مالی انبساطی یا انقباضی انتخاب می‌شود. متولی سیاست مالی در فاز تصمیم‌گیری، سازمان برنامه و بودجه، و در فاز اجرایی، وزارت امور اقتصادی و دارایی است. در بحث سیاست‌های پولی نیز ابزارهای متعددی وجود دارد، و با پیگیری افزایش یا کاهش حجم پول، بررسی تغییرات سرعت رشد نقدینگی، یا سایر متغیرهای پولی می‌توان به درکی ضمنی از سیاست‌های پولی دست یافت. اگر چه متولی سیاست‌های پولی در فاز تصمیم‌گیری و اجرا باید بانک مرکزی باشد، اما در این مرحله تحت تأثیر مستندات بالادستی و ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار، در متولی‌گری تمام‌وکمال بانک مرکزی در سیاست‌گذاری پولی اختلال ایجاد می‌شود.

در ظاهر امر، اجرای سیاست‌های پولی و مالی مستقل از یکدیگر به‌نظر می‌رسند. ممکن است استقلال سیاست‌های پولی و مالی از یکدیگر در

کشورهای توسعه‌یافته موضوعیت داشته باشد، اما در اقتصاد ایران چنین تمایزی به‌طور شایسته تعریف و اجرا نشده است. منظور از استقلال سیاست‌های پولی و مالی، عدم‌همه‌نگی این سیاست‌ها و یا عدم‌حرکت در جهت‌های یکسان نیست، بلکه تأثیرگذاری عمده‌ی سیاست مالی بر سیاست‌های پولی است.

یکی از ابرچالش‌های امروز اقتصاد ایران که اکثریت اقتصاددانان بر آن اتفاق نظر دارند، چالش‌های بودجه است. صرف‌نظر از برخی روش‌های اشتباه در تدوین بودجه، اثرگذاری بسیار قوی قوانین بودجه بر عملکرد بانک مرکزی نکته‌ی کلیدی است. زیاده‌خواهی سیاست‌گذار، اجرای برنامه‌های غیراقتصادی، و نامتناسب بودن تصمیمات تخصیص بودجه با واقعیت‌های اقتصاد ایران سبب می‌شود تا در مرحله‌ی اجرای بودجه، مجری سیاست‌های مالی دائماً از مجری سیاست‌های پولی تقاضای کمک کند. شواهد سال‌های طولانی نشان می‌دهند بدون کمک سیاست‌گذار پولی، اجرای برخی از سیاست‌های بودجه‌ای ممکن نبوده و نیست. شواهد هم‌چنین نشان می‌دهند سیاست‌گذار پولی عملاً رویکردهای منفعلانه در این مورد داشته است، و بیشتر تسلیم نظر مصوبات بودجه‌ای شده است؛ این درست همان چیزی است که مفهوم «سلطه‌ی بودجه‌ای بر اقتصاد ایران» را تبیین می‌کند. شکل ۱ مسیرهای متعارف سلطه‌ی بودجه‌ای را نشان می‌دهد.



شکل ۱. مسیرهای متعارف سلطه‌ی بودجه‌ای

۴. عملیات فرابودجه‌ای دولت‌ها

عملیات فرابودجه‌ای دولت آن بخش از عملیات مالی دولت است که در راستای اجرای سیاست‌های بودجه‌ای انجام می‌شود، اما انعکاسی در جداول منابع و مصارف بودجه‌ی سالانه ندارد. اصطلاح «فرابودجه‌ای» را با توجه به اقتصاد سیاسی ایران می‌توان به چهار طبقه‌ی اصلی تقسیم کرد:

الف. هزینه‌های پنهان اجرای بودجه (کم‌برآوردی هزینه‌ها):

کم‌برآوردی ردیف‌های بودجه به دلیل کمبود منابع مورد نیاز و عدم امکان توقف اجرای برخی از برنامه‌ها، موجب می‌شود منابع مالی پیش‌بینی شده برای اجرای برنامه‌های دولت کافی نباشد؛ ناگزیر بار مالی این برنامه‌ها توسط سایر نهادها تأمین می‌شود، بدون این که این کسری در عملکرد بودجه‌ی سالانه‌ی دولت انعکاس یابد.

ب. تضامین دولتی: در این حالت خود دولت یا شرکت‌های دولتی به

پشتوانه‌ی تضمین‌نامه‌های صادره، نسبت به اخذ تسهیلات از شبکه‌ی بانکی اقدام می‌کنند و دولت به بازپرداخت اصل، سود و سایر هزینه‌های مرتبط با تسهیلات از جمله امهال تسهیلات متعهد می‌شود. به‌عنوان نمونه می‌توان به فرایند تأمین مالی خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی از جمله گندم اشاره کرد. وقتی در قوانین بودجه‌ی سنواتی منابع مالی کافی برای خرید این محصولات پیش‌بینی نمی‌شود (مثلاً قیمت خرید گندم در بودجه کمتر از قیمت‌های بین‌المللی تعیین می‌شود) کسری منابع از محل اخذ تسهیلات بانکی با تضمین بازپرداخت اصل و سود وام‌های یادشده از دولت تأمین می‌گردد. چون ارقامی بابت این مازاد پرداخت در بودجه‌ی آن سال نیامده، و بازپرداخت

تسهیلات مذکور در سال‌های آتی در لوایح مندرج نمی‌شود، آن تعهدات به سرفصل بدهی دولت به شبکه‌ی بانکی منتقل و در آن حساب می‌ماند.

ج. صندوق‌های غیر بودجه‌ای^۱: این‌ها صندوق‌هایی است که از لحاظ حقوقی از بودجه‌ی دولت مستقل‌اند، و منابع و مصارف آنها در سقف بودجه‌ی سالانه‌ی دولت منظور نمی‌شود، اما مالکیت یا مدیریت آنها با دولت است، و منابع موجود در آنها ممکن است از درآمدهای مالیاتی، درآمدهای نفتی یا سایر منابع در اختیار دولت تأمین شود. این صندوق‌ها معمولاً برای انجام مأموریت‌های مشخص مانند ساخت آزادراه یا حمایت از گروه‌های خاصی از مردم یا هزینه‌کرد در مسائل مربوط به آموزش و بهداشت ایجاد شده است. صندوق توسعه‌ی ملی، حساب هدفمندی یارانه‌ها، صندوق نوآوری و شکوفایی، و صندوق‌های تأمین اجتماعی را می‌توان نمونه‌هایی از این صندوق‌ها به حساب آورد. این صندوق‌ها از لحاظ قانونی نهادی مستقل‌اند، اما از لحاظ عملکرد اقتصادی دولتی‌اند، زیرا دولت یا وزارت‌خانه‌ی مربوطه می‌تواند در صورت لزوم با تغییر مقررات یا پیشنهاد لایحه‌ی قانون، دارایی‌های این صندوق‌ها را واگذار کرده، و یا مدیران تصمیم‌گیرنده در این صندوق‌ها را تعیین کند. چون این صندوق‌ها در بسیاری از موارد حساب‌های مستقل دارند، مجازند به‌صورت مستقل وارد قرارداد و ایجاد تعهد شوند، و کالا یا دارایی‌ای را مستقلاً ارائه دهند.^۲ بدین ترتیب، تعهداتی ایجاد می‌شود که به دولت هم مربوط می‌شود.

د. معافیت‌های مالیاتی: دولت‌ها برای حمایت از اقشار خاص آنها را از پرداخت مالیات معاف کرده‌اند. هزینه‌ی اجرای چنین سیاست‌هایی به‌وضوح در

^۱ Extrabudgetery fund

^۲ International Monetary Fund. Statistics Dept. (۲۰۰۱). *Government Finance Statistics Yearbook, 2001*.

جداول بودجه منعکس نمی‌شود، اما بار مالی پنهان آنها متوجه دولت است، و بخشی از عملیات فرابودجه‌ای دولت است.^۱

دو مورد اول، هزینه‌های پنهان اجرای بودجه‌ی دولت است، و کسری بودجه را افزایش می‌دهد، و با استقراض از شبکه‌ی بانکی موجب سلطه‌ی بودجه‌ای دولت بر نظام بانکی می‌شود. اما مورد سوم، اگرچه مصداق هزینه‌ی پنهان اجرای بودجه است، و بر انضباط و شفافیت مالی مؤثر است، اما به‌طور مستقیم موجب سلطه‌ی مالی دولت بر بانک مرکزی نمی‌شود. معافیت‌های مالیاتی نیز اثر غیرمستقیم بر کسری بودجه می‌گذارد، و از مسیر کاهش درآمدها، موجب افزایش کسری بودجه می‌شود.

عملیات مالی فرابودجه‌ای باعث می‌شود کسری بودجه‌ی گزارش‌شده در هر سال مالی با تغییرات بدهی‌های دولت بین دو سال متوالی برابر نباشد. همین تفاوت توضیح‌دهنده‌ی حجم عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت در آن سال است. در واقع، باید افزایش بدهی دولت از یک دوره به دوره‌ی بعد، با کسری ایجادشده در آن دوره برابر باشد؛ اما این‌طور نیست.

وقوع عملیات فرابودجه‌ای به متعهدشدن دولت در قبال یک نهاد خارج از بودجه‌ی دولت منجر می‌شود. اگرچه ممکن است عملیات فرابودجه‌ای در عملکرد بودجه نمود نداشته باشد، اما بدهی‌های حاصل در صورت‌های مالی طلبکاران منعکس می‌شود، و با تأیید مرجع حسابرسی، این بدهی‌ها به‌عنوان «بدهی‌های دولتی» قطعی تلقی شده، و دولت در نهایت مکلف به بازپرداخت آنها می‌شود.

^۱ Schick, A. (۲۰۰۸). Off-budget expenditure: an economic and political framework. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1-32.

مقادیر مثبت و بزرگ تفاضل بین تغییرات بدهی و کسری بودجه‌ی سالانه نشان‌دهنده‌ی تلاش برای پنهان کردن مخارج دولت یا هزینه‌کرد غیرشفاف آن است. دولت قادر است مخارج خود را به شرکت‌ها و نهادهای دولتی یا عمومی منتقل کرده و ردپای این فعالیت‌ها را در کسری بودجه به‌جای نگذارد در ایران، منابع موجود در صندوق توسعه‌ی ملی، بانک‌ها، نهادهای عمومی غیردولتی مانند تأمین اجتماعی، و چاپ پول پر قدرت توسط بانک مرکزی مجراهای اصلی تأمین مالی عملیات فرابودجه‌ای دولت‌اند.

در کشورهای توسعه‌یافته به‌دلیل زیرساخت‌های نهادی و حقوقی پایدار، تفاوت کسری بودجه و تغییرات بدهی دولت نسبت به کشورهای در حال توسعه کمتر است؛ علت دیگر این تفاوت، گزارش دقیق تمام اجزای عملیات مالی دولت است. در کشورهای در حال توسعه ناکارایی و شکست در نظام بودجه‌ریزی در کنار پیچیدگی‌های اقتصاد سیاسی عامل اصلی شکل‌گیری فعالیت‌های فرابودجه‌ای شده است. آلن و رادف^۱ (۲۰۰۶) مهم‌ترین عوامل موجد عملیات فرابودجه‌ای را به شرح زیر برشمرده‌اند:

- عدم تطابق زمانی میان منابع جمع‌آوری‌شده در بخش عمومی و مصارف آن، مانند پس‌انداز نسل‌های آتی گردآمده در صندوق‌های تأمین اجتماعی یا صندوق‌های ثبات‌ساز؛
- خلق فضای سیاسی برای تعریف و اخذ مالیات‌های جدید؛ به‌طور مثال، ایجاد صندوق محیط‌زیست برای جمع‌آوری آسان‌تر مالیات جهت مقابله با فعالیت‌های مخرب زیست‌محیطی؛

^۱ Allen, R., & Radev, D. (۲۰۰۶). *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*. IMF Working Paper No. ۰۶/۲۸۶. International Monetary Fund. Also published in *OECD Journal on Budgeting*, ۶(۴), ۲۰۰۶.

- کم نشان دادن کسری بودجه‌ی دولت و ایجاد تصویری غیرواقعی از وضعیت مالی دولت؛
- حمایت از برنامه‌های حساس و آسیب‌پذیر بجای کاهش ارقام بودجه و کسری؛
- فرار از اصول شفافیت و پاسخگویی.

۵. عملیات فرابودجه‌ای و شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی نقشی عمده در اقتصاد ایران دارند و درصد قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی ایران مستقیم یا غیرمستقیم با شرکت‌های دولتی درهم آمیخته است.^۱ در توصیف چگونگی ارتباط بودجه‌ی عمومی دولت و شرکت‌های دولتی، کافی است توجه کنیم که در لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۴۰۲، شرکت‌های دولتی ۷۴/۶ هزار میلیارد تومان از منابع بودجه‌ی عمومی را در قالب مالیات، سود سهام ابرازی و معوق، دو درصد هزینه‌ی شرکت‌های دولتی سودده^۲ و بازپرداخت وام ماده‌ی ۳۳۲ تأمین کرده‌اند؛ این رقم معادل ۵/۳ درصد از منابع عمومی دولت است. هم‌چنین شرکت‌های دولتی مطابق لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۲، ۶۱/۴ هزار میلیارد تومان معادل ۴ درصد از منابع عمومی دولت را در

۱. با در نظر گرفتن ارزش افزوده‌ی تولید نفت و گاز توسط شرکت‌های دولتی.

۲. طبق قوانین بودجه‌ی سال ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، دو درصد از هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که طبق آخرین صورت مالی حسابرسی شده سودده و فاقد زیان انباشته باشند، صرف پوشش هزینه‌های آموزش و پرورش، بانز نشستگان و برخی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر دیگر می‌شود.

۳. طبق ماده‌ی ۳۲ قانون برنامه و بودجه، وجوهی که از محل اعتبارات عمرانی جهت اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به دستگاه‌های اجرایی مربوط پرداخت می‌شود وام تلقی می‌شود؛ دستگاهی که بدین ترتیب وام دریافت می‌کند، مکلف است اصل و بهره‌ی متعلق را طبق قرارداد منعقد با وزارت دارایی در سررسید مقرر به خزانه بپردازد.

قالب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای (مانند خرید تضمینی گندم و کمک‌زیان‌ها) هزینه می‌کنند. البته که این رقم نشان‌دهنده‌ی هزینه‌های واقعی تحمیل‌شده بر شرکت‌ها نیست و کم‌شماری دارد، زیرا بخشی از بار مالی عملیات آنها در پایان سال در زیان شرکت‌های دولتی منعکس شده و دولت در سال‌های بعد، آن زیان‌ها را تأمین مالی خواهد کرد.

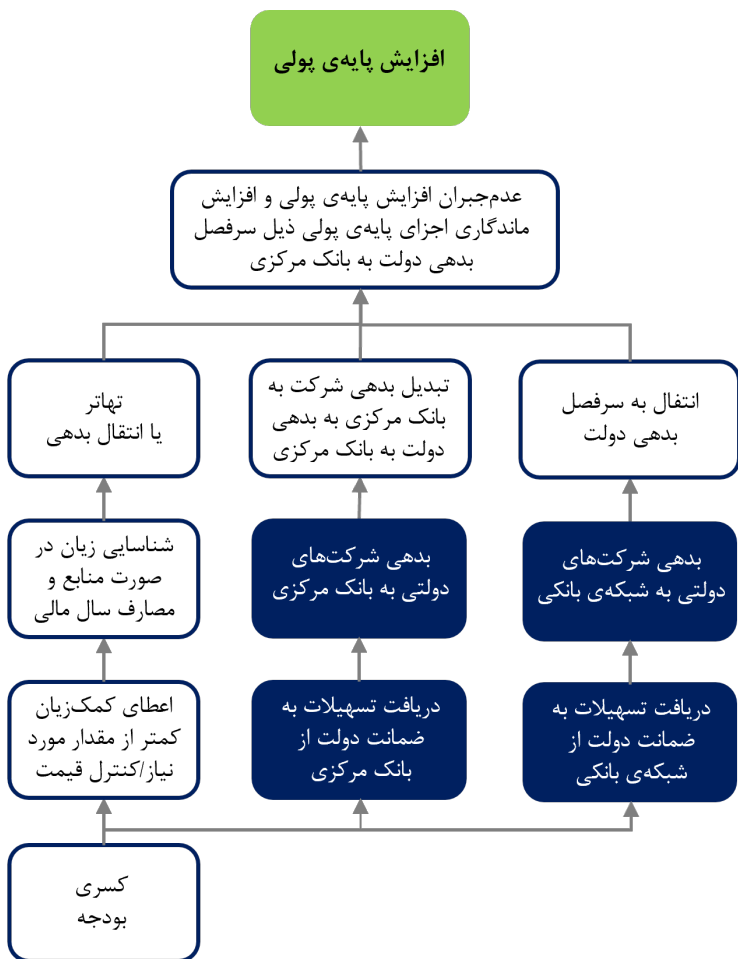
تعداد قابل توجهی از شرکت‌های دولتی در طول سال‌های متوالی زیان‌ده بوده‌اند. علت زیان این شرکت‌ها، اجرای آن گروه از سیاست‌های دولت است که در عمل منابعی برای آن پیش‌بینی نشده است. نبود منابع مورد نیاز در کنار تجمیع‌شدن آن زیان‌ها طی سالیان متمادی در کنار چشم‌انداز منفی برای جبران این زیان‌ها توسط دولت، باعث شده که مجاری فرابودجه‌ای برای جبران این زیان‌ها شکل بگیرد؛ پیامد این اتفاق سلطه‌ی بودجه‌ای بر اقتصاد ایران است. عملیات فرابودجه‌ای دولت از طریق شرکت‌های دولتی از دو مسیر اتفاق می‌افتد:

- مداخله‌ی دولت در قیمت‌گذاری کالاها و خدمت تولیدی؛
- اجرای پروژه‌های عمرانی به کمک منابع و تسهیلات ضمانت‌شده توسط دولت از صندوق‌ها، شبکه‌ی بانکی یا بانک مرکزی.

در مورد اول مداخله‌ی دولت در قیمت‌گذاری یا اعطای کمک‌زیان کمتر از مقدار واقعی مورد نیاز، به ایجاد زیان در شرکت دولتی منتهی می‌شود. تجمیع این زیان‌ها در ترازنامه‌ی شرکت‌های دولتی بعد از گذشت چند سال ادامه‌ی حیات شرکت را با مشکل روبه‌رو می‌کند، چرا که بسیاری از نهادهای مالی با شرکت‌های زیان‌ده کار نکرده و آنها را تأمین مالی نمی‌کنند. در نهایت، برای کاهش زیان انباشته‌ی هر شرکت دولتی، دولت ناچار به افزایش سرمایه‌ی آن شرکت اقدام می‌کند. در برخی موارد برای دولتی که منابع نقد کافی در اختیار ندارد، این

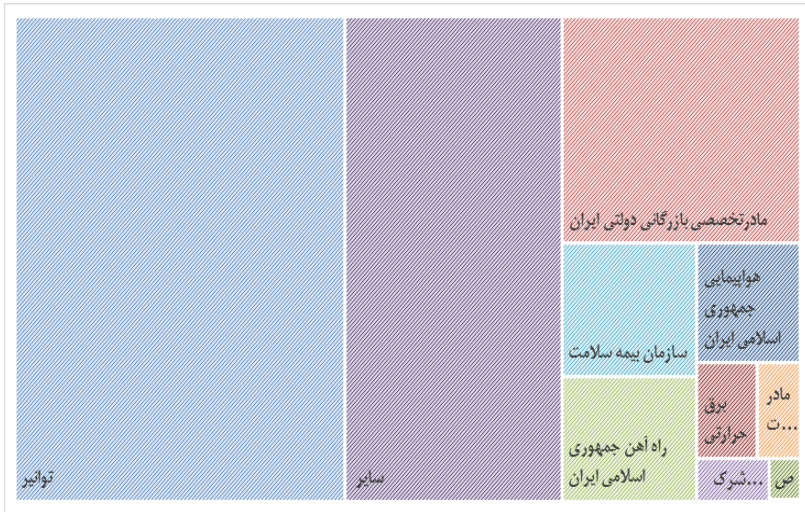
افزایش سرمایه‌ها از مجرای انتقال بدهی شرکت دولتی به دولت انجام می‌شود. در مورد دوم و بر اساس قانون، دستگاه‌های دولتی مجازند برای تأمین مالی طرح‌های خود، به‌صورت ریالی از نظام بانکی (از بانک عامل یا بانک مرکزی) استقراض کنند و سازمان برنامه و بودجه در سقف منابع پیش‌بینی‌شده در طرح، بازپرداخت اصل و سود آن را در سررسید تضمین می‌کند. استقراض‌ها بیشتر برای وزارت راه و شهرسازی و وزارت نیرو جهت اجرای طرح‌های راه، ریل، مسکن و طرح‌های آب و فاضلاب رخ داده است. دستگاه اجرایی با دریافت موافقت از بانک عامل یا بانک مرکزی و ثبت نیاز خود در سامانه‌ی تضامین سازمان برنامه و بودجه کشور و با دریافت تضمین‌نامه از این سازمان، تسهیلات بانکی را دریافت می‌کند.

شکل ۲ در مورد پروژه‌های عمرانی نشان می‌دهد که دریافت «تسهیلات به تضمین دولت از شبکه‌ی بانکی» و دریافت «تسهیلات به تضمین دولت از بانک مرکزی» تفاوت زمانی دارند، اما هر دو مسیر سرانجام به پایه‌ی پولی می‌افزایند. چون رابطه‌ی دولت و ذی‌نفع تسهیلات شفاف نیست، تسهیلات با تضمین دولت در سررسید توسط دستگاه اجرایی بازپرداخت نمی‌شود، و به بدهی شرکت دولتی به نظام بانکی تبدیل می‌شود. از آنجاکه تسهیلات اعطایی توسط شبکه‌ی بانکی مبتنی بر تضمین دولت است، بلافاصله پس از عدم‌بازپرداخت تسهیلات، شبکه‌ی بانکی بدهی را به سرفصل بدهی دولت منتقل می‌کند. پس از چند سال، تسهیلات اعطایی بانک مرکزی به شرکت‌های دولتی نیز به بدهی دولت تبدیل شده و از صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی حذف می‌شود.



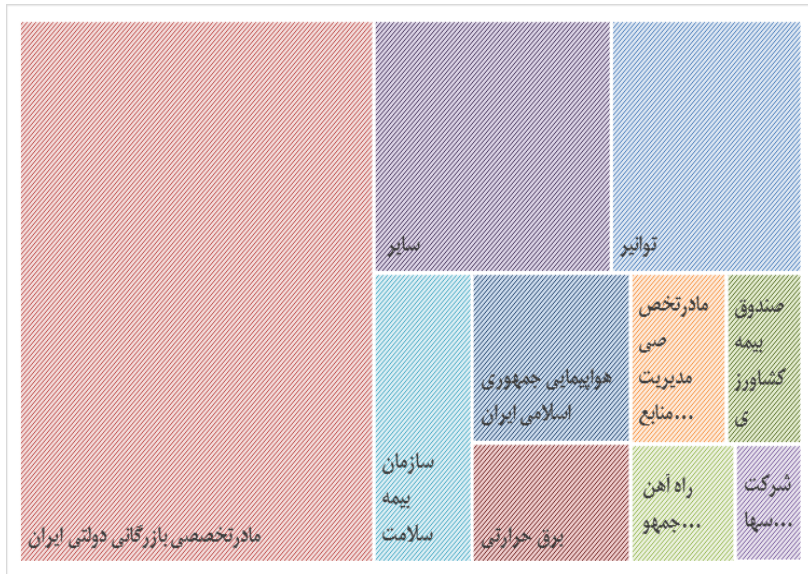
شکل ۲. مسیره‌های ایجاد سلطه‌ی مالی از مجرای شرکت‌های دولتی

به منظور بررسی آثار مالی فعالیت شرکت‌های دولتی، در شکل ۳ زیان انباشته‌ی شرکت‌های اصلی در سال ۱۳۹۶ گزارش شده است. مانده‌ی زیان انباشته به جز سال ۱۳۹۵ در مابقی سال‌ها روند افزایشی داشته و در سال ۱۳۹۶ به حدود ۸/۵ درصد تولید ناخالص داخلی رسیده است.



شکل ۳. زیان انباشته‌ی شرکت‌های مجری سیاست‌های بودجه‌ای در سال ۱۳۹۶

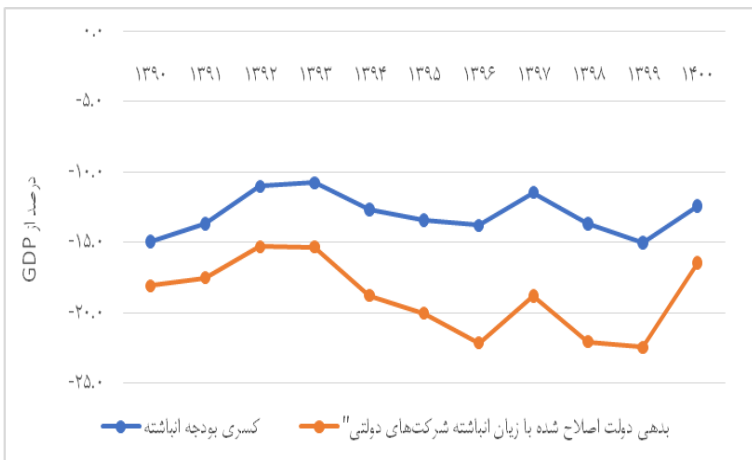
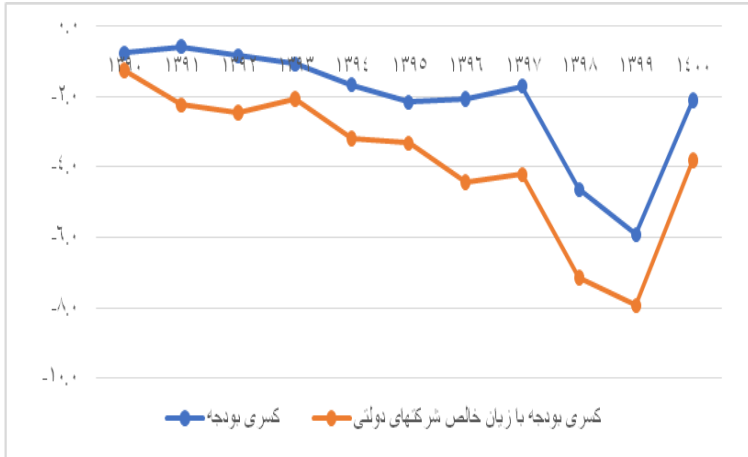
برای بررسی ابعاد سالانه‌ی ایجاد زیان در شرکت‌های دولتی، به شکل ۴ رجوع کنید که زیان خالص شرکت‌های اصلی زیان‌ده در سال ۱۳۹۶ را نشان می‌دهد. مجموع زیان ایجادشده در هر سال مالی حدود ۱ درصد تولید ناخالص داخلی است. در واقع، این زیان نتیجه‌ی سیاست‌گذاری و مداخله‌ی دولت است، اما دولت منابع موردنیاز برای مداخله‌ی خود را به‌درستی و مستقیم پرداخت نکرده و زیان در ترازنامه‌ی شرکت‌ها انباشته می‌شود.



شکل ۴. زیان خالص شرکت‌های زیان‌ده مجری سیاست‌های بودجه‌ای

در سال ۱۳۹۶

به‌منظور اصلاح رقم کسری بودجه‌ی ناشی از عملیات فرابودجه‌ای دولت از طریق شرکت‌های دولتی، مجموع زیان خالص ایجادشده در هر سال مالی در شرکت‌های دولتی به کسری بودجه اضافه شده و کسری مطابق شکل ۵ اصلاح شده است. به علاوه، به‌منظور محاسبه‌ی کل کسری بودجه‌ی انباشته‌شده با لحاظ عملیات فرابودجه‌ای از طریق شرکت‌های دولتی، محاسبات کسری بودجه با لحاظ کل زیان انباشته‌ی شرکت‌های دولتی اصلاح شده است. بخش زیرین شکل ۵ نمودار کسری‌ها را با لحاظ کل زیان انباشته نشان می‌دهد.



شکل ۵. شاخص تراز بودجه و بدهی دولت اصلاح شده با زیان خالص و انباشته‌ی شرکتهای دولتی

۶. عملیات فرابودجه‌ای شهرداری‌ها و تأمین اجتماعی

قوانین متعددی دولت را مکلف می‌کند هزینه‌ی بخشی از خدمات شهرداری‌ها از قبیل حمل‌ونقل عمومی را تأمین کند. هم‌چنین، طبق قوانین دیگری دولت مکلف شده است هزینه‌ی بخشی از خدمات تأمین اجتماعی به افراد تحت پوشش را تقبل نماید. دولت به دلیل کسری منابع، امکان پیش‌بینی این هزینه‌ها در بودجه‌ی سنواتی را ندارد؛ این ارقام به بدهی‌های دولت به شهرداری‌ها یا تأمین اجتماعی تبدیل می‌شود. سازوکار مناسب هم برای کاهش این تعهدات پیش‌بینی نشده است. این وضعیت در تعداد دیگری از نهادهای عمومی غیردولتی نیز حاکم است. وجود حجم بالایی از مصوبات قانونی تکلیف‌آور برای دولت در کنار نبود سازوکار مشخصی برای بازبینی قوانین تعهدآور موجب شده دولت با حجم قابل‌ملاحظه‌ای از تعهدات روبه‌رو باشد که در بسیاری از مواقع و به‌خصوص در زمان کاهش درآمدهای نفتی، امکان تأمین مالی این تعهدات را نداشته باشد.

از آنجا که این تعهدات در یک سازوکار روشن قانونی، مثلاً در هنگام تدوین لایحه‌ی بودجه، به تعهدات دائمی (اجباری) یا موقتی (اختیاری) تبدیل نمی‌شود، به‌ناچار بار مالی تعهدات مختلف دولت کم برآورد می‌شود. در بسیاری از موارد، تحقق کمتر منابع نسبت به مصارف به تجمیع زیان یا بدهی دولت در ترازنامه‌ی بنگاه یا نهاد طرف حساب دولت منجر می‌شود. عموماً این شکل از رابطه‌ی مالی بین دولت و نهادهای عمومی غیردولتی بسیار شایع است، زیرا از یک طرف آن‌ها ارائه‌دهنده‌ی کالا و خدمت به مردم‌اند و امکان کاهش عرضه‌ی کالاها و خدمات متناسب با منابع پیش‌بینی‌شده در قانون به‌راحتی وجود ندارد. از سوی دیگر، این نهادها مجبورند منابع مورد نیاز را از محل منابع داخلی یا با

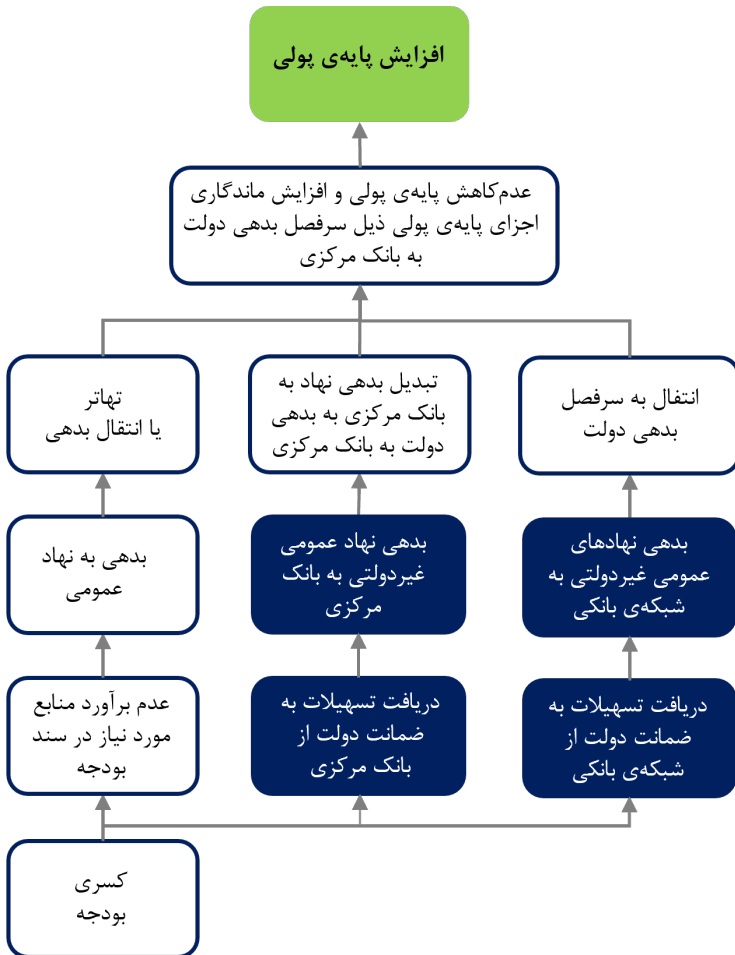
ایجاد بدهی به شبکه‌ی بانکی به ضمانت دولت و در برخی موارد به ضمانت نهاد عمومی غیردولتی تأمین کنند.

به این ترتیب، دولت بار کسری نقدینگی خود را به این نهادها منتقل می‌کند. پس از مدتی اثر ناشی از بدهی دولت با ناکارایی داخلی این مجموعه‌ها و بازدهی پایین سرمایه‌گذاری آنها ترکیب شده و این نهادها را با بحران مالی مواجه می‌کند و دولت مجبور به تأمین مالی هزینه‌های آنها می‌شود. وابستگی صندوق‌های بازنشستگی کشوری، لشگری و بازنشستگی فولاد به بودجه‌ی دولت نمونه‌ای از این زنجیره‌ی معیوب تأمین مالی است که دولت را مجبور کرده در سال ۱۴۰۲ تقریباً معادل ۳۲۹ هزار میلیارد تومان از بودجه‌ی عمومی را به این صندوق‌ها اختصاص دهد.

نمونه‌ی دیگر از این موضوع، تکالیف متعدد تعیین‌شده در بودجه‌های سنواتی برای بنیاد شهید و امور ایثارگران است که منجر به حجم بالای بدهی این بنیاد به بیمه‌ها و بانک‌ها برای تأمین اعتبارات لازم شده است. از سوی دیگر، بعضی از نهادها مانند شهرداری‌ها، آستان قدس، سایر اماکن مقدسه، ستاد اجرایی و بنیاد مستضعفان نیز ادعاهایی مبنی بر استفاده‌ی دستگاه‌های اجرایی از املاک متعلق به آنها و عدم پرداخت هزینه‌های مربوطه دارند؛ موارد اخیر معمولاً در زمان‌هایی مشخص می‌شود که دولت ظرفیتی برای تسویه و تهاتر بدهی ایجاد می‌کند. شکل ۶ مسیرهای اصلی و مهم ایجاد سلطه‌ی مالی از مجرای نهادهای عمومی غیردولتی را نشان می‌دهد.

در این شکل سه مسیر اصلی شناسایی شده است: در مسیر اول، کم‌برآوردی منابع مورد نیاز برای تکالیف محوله به نهاد عمومی غیردولتی در ردیف‌های بودجه به ایجاد بدهی به نهاد عمومی غیردولتی منجر شده و این بدهی پس از

تأیید حسابرس قطعی می‌شود و دولت باید نسبت به تعیین تکلیف آن اقدام کند. بدین منظور در سال‌های گذشته، هر چند سال یک‌بار دولت ظرفیتی برای تسویه‌ی غیرنقد، تهاتر، تسویه یا انتقال بدهی ایجاد کرده است. مسیرهای دیگر دریافت تسهیلات به ضمانت دولت از بانک مرکزی یا شبکه‌ی بانکی است. در شکل ۶، این دو مسیر به‌دلیل ماهیت تضمین و زیرخط ترازنامه‌ی دولت‌بودن تا زمان تبدیل به بدهی صریح و قطعی برای دولت، با رنگ آبی نشان داده شده‌اند. چنانچه نهاد عمومی غیردولتی اقدام به دریافت تسهیلات به ضمانت دولت از بانک مرکزی یا شبکه‌ی بانکی کند (مانند تسهیلات ماده‌ی ۶۲ قانون محاسبات عمومی که مواردی برای تأمین مالی احداث قطار شهری اختصاص داده شده) در سررسید بازپرداخت، چنانچه نهاد عمومی غیردولتی از بازپرداخت تسهیلات امتناع ورزد، به‌دلیل ضمانت دولت، پس از مدتی بدهی ناشی از این تسهیلات به سرفصل بدهی دولت منتقل می‌شود.



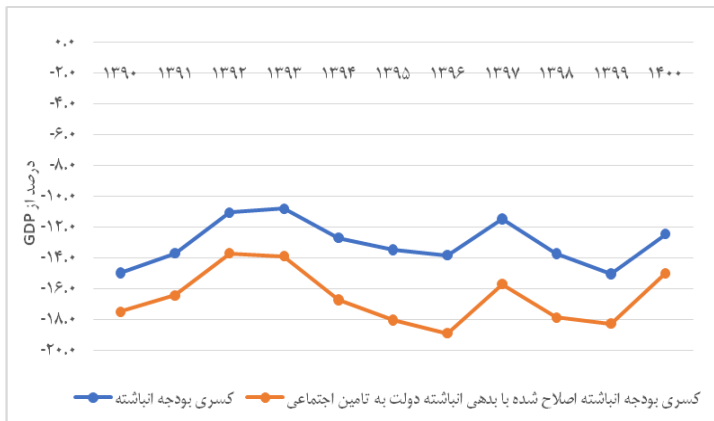
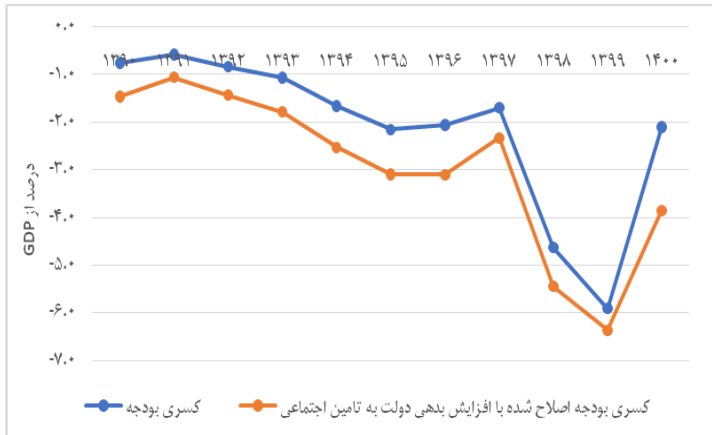
شکل ۶. مسیرهای ایجاد سلطه‌ی بودجه‌ای (مالی) از مجرای نهادهای عمومی غیردولتی

در ادامه‌ی بحث، به‌منظور کسب دیدگاهی کمی درخصوص سلطه‌ی مالی از طریق سازوکارهای فرابودجه‌ای نهادهای عمومی غیردولتی، شاخصی را تعریف کرده و تغییرات آن را بررسی می‌کنیم. این محاسبات را فقط با استفاده از داده‌های مربوط به سازمان تأمین‌اجتماعی، به مثابه‌ی نمونه‌ای از نهادهای عمومی غیردولتی، انجام می‌دهیم. برای محاسبه‌ی بار مالی عملیات فرابودجه‌ای در تأمین‌اجتماعی، بدهی دولت به تأمین‌اجتماعی به کسری بودجه‌ی سالانه‌ی دولت اضافه می‌شود. بدهی دولت به تأمین‌اجتماعی از گزارش حسابرسی صورت وضعیت مطالبات قانونی سازمان تأمین‌اجتماعی از دولت استخراج شده است. در این گزارش از هر دو رقم «جمع شاخص بدهی ایجادشده طی سال بابت حق بیمه و پرداختی دولت» و «ارزش واقعی روز بدهی دولت» برای اصلاح شاخص تراز بودجه استفاده شده، ولی در نهایت «ارزش واقعی روز بدهی دولت» به‌عنوان شاخص اصلی انتخاب شده است. لازم به ذکر است که این شاخص به تأیید سازمان حسابرسی نرسیده، اما به جهت یکپارچگی و عدم تناقض با شاخص بدهی دولت به شبکه‌ی بانکی که از دفاتر کل بانک‌ها استخراج شده، استفاده از آن منطقی به نظر می‌رسد. متغیر انباشت نیز به‌صورت مجموع «ارزش واقعی روز بدهی دولت» از سال ۱۳۵۶ تا سال موردنظر محاسبه شده و به کسری انباشته‌ی بودجه اضافه می‌شود.

سهم اصلی بدهی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی متعلق به بدهی دولت به تأمین‌اجتماعی است. مانده‌ی بدهی دولت به تأمین‌اجتماعی در پایان سال ۱۴۰۰، بنا به ادعای تأمین‌اجتماعی و طبق گزارش حسابرسی برابر ۱۶۵ هزار میلیارد تومان است. از منظر جریان ایجاد بدهی در هر سال، بار مالی تعهدات دولت به تأمین‌اجتماعی در سال ۱۴۰۲ برابر ۱۵۰ هزار میلیارد تومان مطابق

ادعای تأمین اجتماعی برآورد می‌شود. با توجه به عدم تأمین این منابع توسط دولت و با توجه به مشکل نقدینگی تأمین اجتماعی، بخشی از این بار مالی توسط بانک رفاه کارگران تأمین می‌شود. این موضوع موجب شده تا امروزه حدود یک سوم ترازنامه‌ی بانک رفاه، درگیر اعطای تسهیلات به تأمین اجتماعی باشد. چنین اقدامی به اضافه برداشت بانک رفاه از بانک مرکزی منجر شده است.

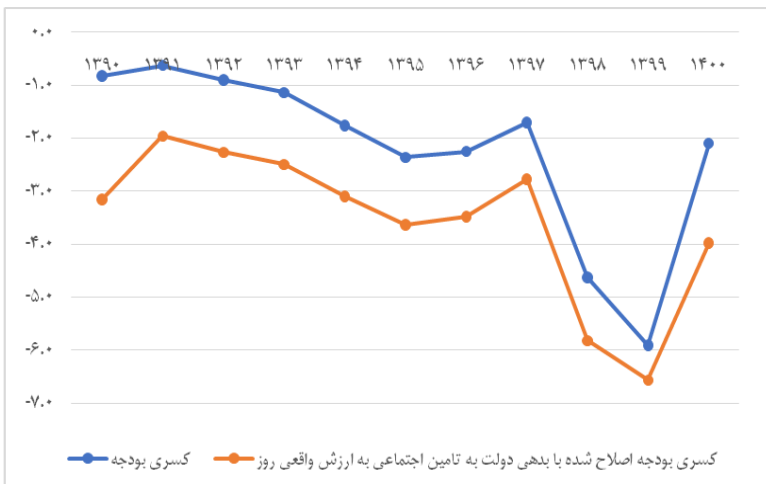
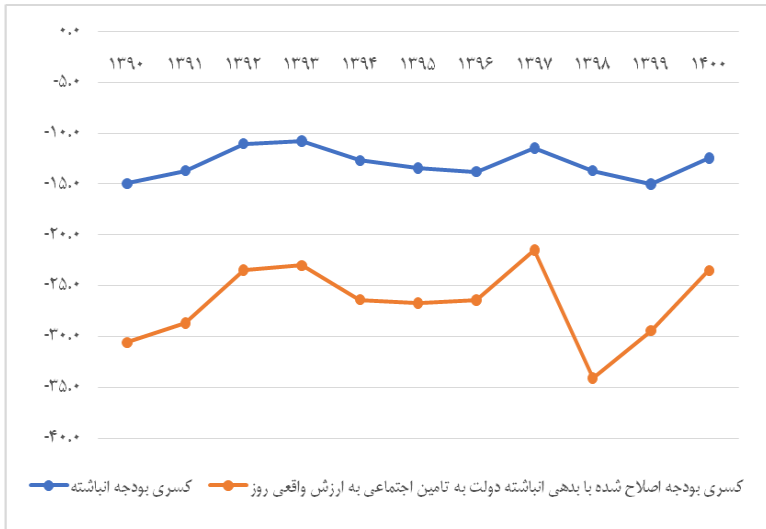
چنانچه شاخص کسری بودجه با مجموع بدهی دولت به تأمین اجتماعی که در هر سال به آن اضافه شده، تعدیل شود، شاخص کسری اصلاح شده‌ی بودجه مطابق شکل ۷ به دست می‌آید. در این نمودار صرفاً کسری بودجه با بدهی ایجاد شده در آن سال تجمیع شده، و سود این بدهی‌ها لحاظ نشده است. مابه‌التفاوت بدهی با ارزش فروش واقعی روز موضوع بنده ماده‌ی ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تعدیل شده است.



شکل ۷. شاخص کسری بودجه و بدهی دولت اصلاح شده با تعهدات سالانه و بدهی دولت به تأمین اجتماعی

از آنجا که هزینه‌ی مالی استقراض دولت از تأمین اجتماعی طبق استاندارد حساب‌های مالی دولت باید در پرداخت‌های هزینه‌ای دولت منعکس شود و عدم محاسبه‌ی آنها موجب ایجاد فشار مالی برای تأمین اجتماعی شده و در نهایت به ایجاد ناترازی‌های بزرگ در تأمین اجتماعی منجر شده، این پرداخت‌ها

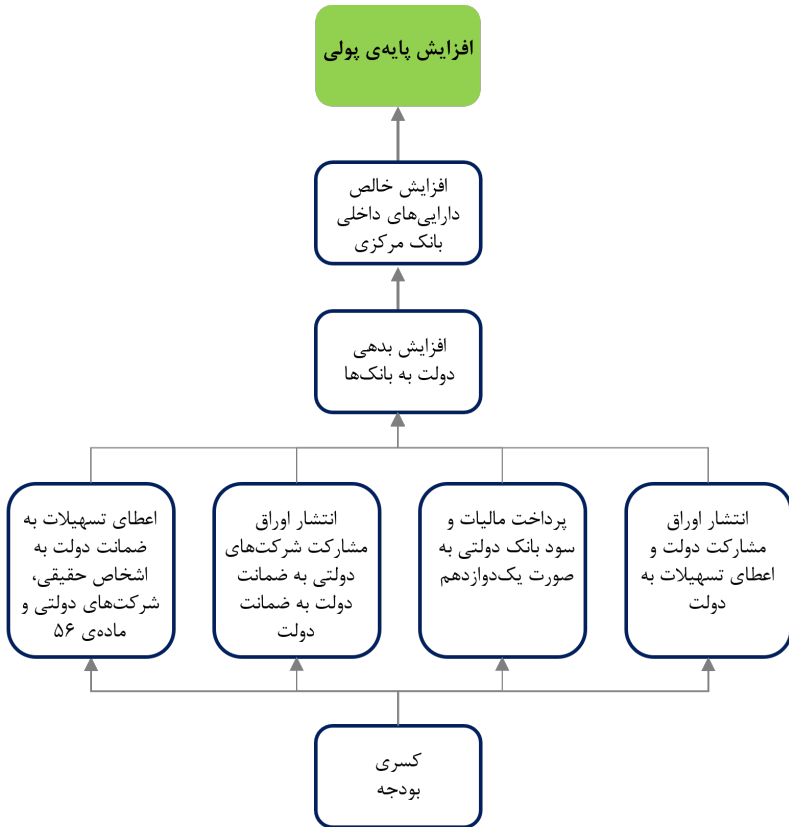
نهایتاً به دولت برمی‌گردد، و در آن صورت شاخص کسری بودجه‌ی اصلاح‌شده‌ی نهایی مطابق شکل ۸ خواهد بود.



شکل ۸. شاخص تراز کسری بودجه با لحاظ بدهی اصلاح‌شده برای تعهدات دولت به تأمین اجتماعی به ارزش واقعی روز

۷. عملیات فرابودجه‌ای از مجرای شبکه‌ی بانکی

یکی از مجراهای مهم عملیات فرابودجه‌ای دولت شبکه‌ی بانکی است. همه‌ساله بخشی از سیاست‌های حمایتی و یارانه‌ای دولت که ذیل تبصره‌های بودجه‌ی سنواتی به تصویب مجلس می‌رسد یا ذیل دستورالعمل‌های اجرایی به تصویب هیأت وزیران و شورای اقتصاد می‌رسد، از محل دریافت تسهیلات از شبکه‌ی بانکی تأمین مالی می‌شود. هم‌چنین، در برخی موارد بروز کسری بودجه و ناترازی در جریان نقدی دولت سبب می‌شود دولت به استقراض از شبکه‌ی بانکی برای هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر اقدام کند؛ در برخی از موارد این کار به بهانه‌هایی مانند مطالبات دولت بابت حساب ذخیره‌ی ارزی از شبکه‌ی بانکی انجام می‌شود، و عملاً منابع مورد نظر در حساب بانک‌ها وجود ندارد. بالابودن حجم تعهدات دولت و عدم کفایت منابع برای بازپرداخت تعهدات در سررسید موجب می‌شود، دولت عملاً امکان بازپرداخت تسهیلات را نداشته باشد.



شکل ۹. مسیرهای ایجاد سلطه‌ی مالی از مجرای شبکه‌ی بانکی

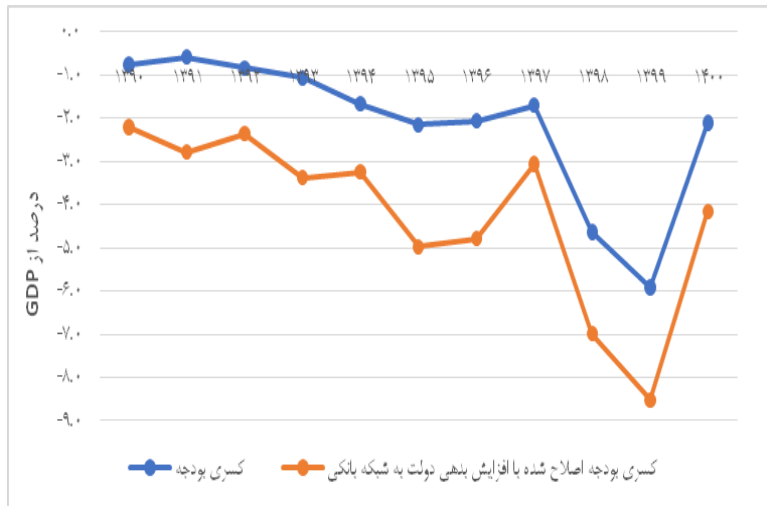
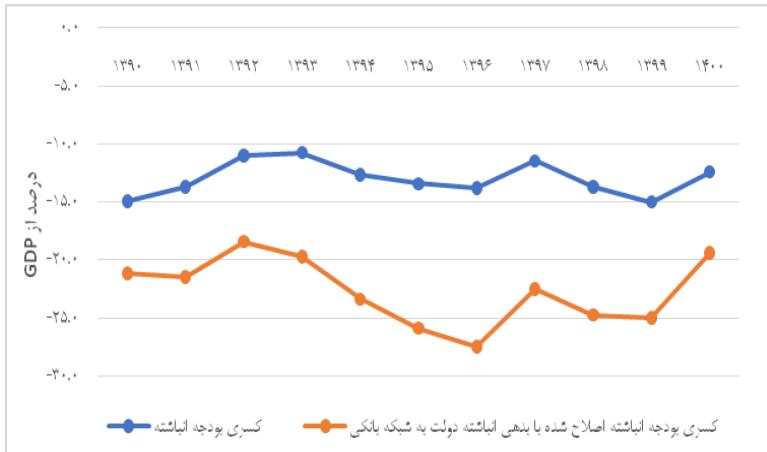
علاوه بر تسهیلاتی که دولت به صورت مستقیم از شبکه‌ی بانکی دریافت می‌کند، بسیاری از شرکت‌های دولتی، اشخاص حقیقی یا حقوقی، و پیمانکاران طرح‌های عمرانی (مطابق ماده‌ی ۵۶ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۳۸۴) به ضمانت دولت تسهیلات از شبکه‌ی بانکی دریافت می‌کنند. از آنجاکه ضمانت بازپرداخت اصل و فرع تسهیلات برعهده‌ی دولت است، به سبب کژمنشی^۱، در بسیاری از مواقع ضمانت‌شونده در سررسید از بازپرداخت بدهی امتناع ورزیده و این تسهیلات پس از سررسید، به سرفصل بدهی دولت منتقل می‌شود. از سوی دیگر، دولت و پیمانکاران برای اجرای طرح‌های عمرانی به اخذ تسهیلات از شبکه‌ی بانکی و انتشار اوراق مشارکت (به تضمین دولت و در مواردی به تضمین شرکت دولتی) اقدام می‌کنند؛ این تسهیلات و اوراق مشارکت نیز یکی از مسیرهای مهم ایجاد سلطه‌ی بودجه‌ای است.

در برخی مواقع هم در نتیجه‌ی مصوبات ستاد تنظیم بازار، و بدون توجه به منابع مالی، دولت به تأمین مابه‌التفاوت قیمت تکلیفی کالاها و قیمت بازار آنها موظف می‌شود. در اکثر موارد، شرکت‌های دولتی مانند پشتیبانی امور دام، بازرگانی دولتی، یا تعاون روستایی به نمایندگی از دولت این عملیات را برعهده می‌گیرند. هم‌چنین، معمول شده که دولت مالیات و سود سهام خود از بانک‌های دولتی را به صورت یک‌دوازدهم و برابر ارقام مصوب بودجه دریافت کند. در بسیاری از موارد، این دریافت‌ها بیش از ارقام عملکرد سود و مالیات بانک‌ها است؛ چنین رفتاری در رابطه‌ی بین دولت و شبکه‌ی بانکی به نوعی بیانگر سلطه‌ی بودجه‌ای است.

^۱ moral hazard

محاسبه‌ی شاخص عملیات فرابودجه‌ای در شبکه‌ی بانکی مجدداً از دو منظر «متغیر جریان» و «متغیر انباشته» انجام می‌شود. در رویکرد متغیر جریان برای محاسبه‌ی بار مالی عملیات فرابودجه‌ای در شبکه‌ی بانکی، بدهی دولت به تمامی بانک‌ها به کسری بودجه‌ی سالانه‌ی دولت اضافه می‌شود. برای استخراج بدهی دولت به شبکه‌ی بانکی از گزارش‌های اقصادی بانک مرکزی برگرفته از دفاتر کل بانک‌ها استفاده شده است. در رویکرد متغیر انباشت نیز از شاخص مانده‌ی بدهی دولت به شبکه‌ی بانکی ثبت‌شده در دفاتر کل بانک‌ها استفاده شده و مجموع آن به‌عنوان کسری بودجه انباشته لحاظ می‌شود.

مجموع بدهی دولت به بانک‌ها براساس دفاتر کل بانک‌ها در پایان سال ۱۴۰۰ برابر ۴۵۴ هزار میلیارد تومان و بدهی حسابرسی‌شده در پایان سال ۱۴۰۰ برابر ۱۱۰ هزار میلیارد تومان است. چنانچه شاخص کسری بودجه با لحاظ عملیات فرابودجه‌ای تأمین مالی‌شده از طریق شبکه‌ی بانکی اصلاح شود، میزان کسری بودجه به شرح شکل ۱۰ افزایش می‌یابد.



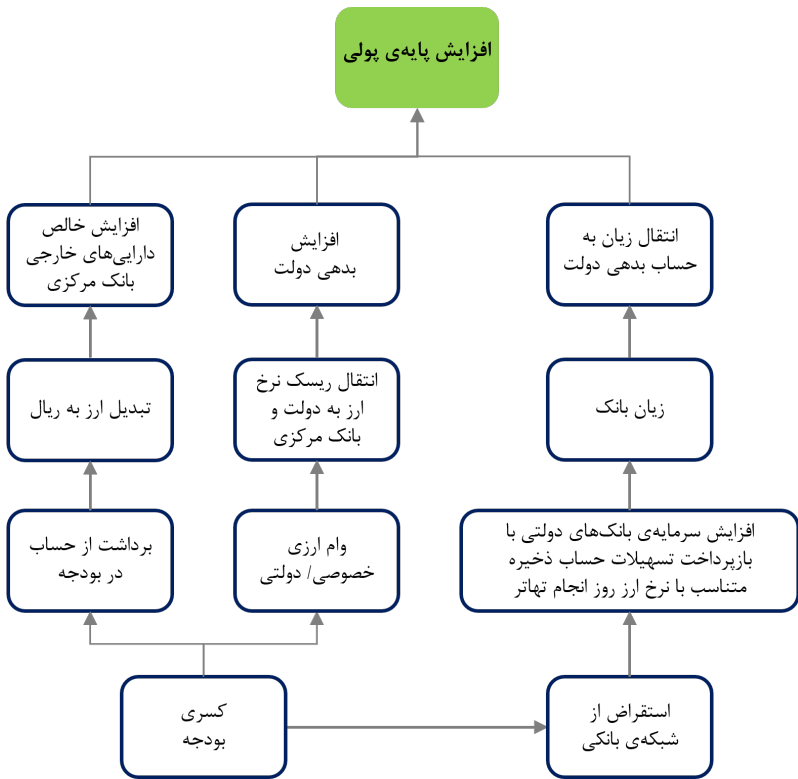
شکل ۱۰. شاخص تراز کسری بودجه و بدهی دولت اصلاح شده با بدهی دولت از
مجرای شبکه‌ی بانکی

۸. ارتباط حساب ذخیره‌ی ارزی و صندوق توسعه‌ی ملی با سلطه‌ی بودجه‌ای یکی دیگر از سازوکارهای عملیات فرابودجه‌ای برداشت دولت از صندوق‌های فرابودجه‌ای است که از مهم‌ترین آنها در دهه‌های گذشته حساب ذخیره‌ی ارزی

و صندوق توسعه‌ی ملی بوده است. این عملیات از مسیرهای شکل ۱۱ موجب تغییر پایه‌ی پولی می‌شود و احتمال بروز سلطه‌ی بودجه‌ای را افزایش می‌دهد. مسیر اول، برداشت ریالی دولت از منابع ارزی حساب ذخیره‌ی ارزی است که سازوکاری مشابه تبدیل درآمدهای ارزی به ریال دارد؛ چنانچه بانک مرکزی معادل ارزی را که تبدیل به ریال کرده، در بازار عرضه نکند، از کانال افزایش خالص دارایی‌های بانک مرکزی موجب افزایش پایه‌ی پولی می‌شود.

علاوه بر این مسیر، دولت به اعطای وام ارزی به بخش دولتی و خصوصی از منابع حساب ذخیره‌ی ارزی اقدام کرده است. با جهش نرخ ارز، وام‌گیرندگان از بازپرداخت منابع با نرخ جدید ارز جدید امتناع می‌کنند و بانک مرکزی بر اساس برخی مصوبات، با دریافت معادل ریالی به قیمت قبل از جهش ارزی، عملاً ارز در اختیار وام‌گیرندگان قرار می‌دهد تا وام‌گیرندگان بدهی‌های خود را تسویه کنند. تفاوت نرخ‌های پرداختی ذخایر بانک مرکزی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، و ارقام تفاوت نرخ عملاً به بدهی دولت تبدیل می‌شود.

آخرین سازوکار اجراشده در مورد این حساب که بر ترازنامه‌ی بانک مرکزی اثرگذار است، تهاتر بدهی دولت با بانک‌ها از طریق مانده‌ی تسهیلات بازپرداخت‌نشده‌ی حساب ذخیره‌ی ارزی بوده است. این تهاتر بدهی متناسب با نرخ ارز روز تهاتر انجام شده است، و چون جهش نرخ ارز در سال‌های بعد موجب زیان بانک‌ها می‌شود، بانک‌ها چنین زیان‌هایی را در دفاتر به‌عنوان بدهی دولت ثبت می‌کنند. تاکنون این مسیر موجب افزایش پایه‌ی پولی نشده، اما اگر دولت نتواند این زیان‌ها را تسویه کند، احتمال این‌که بانک‌ها این زیان را به حساب میان بانک و بانک مرکزی منتقل کنند، وجود دارد.

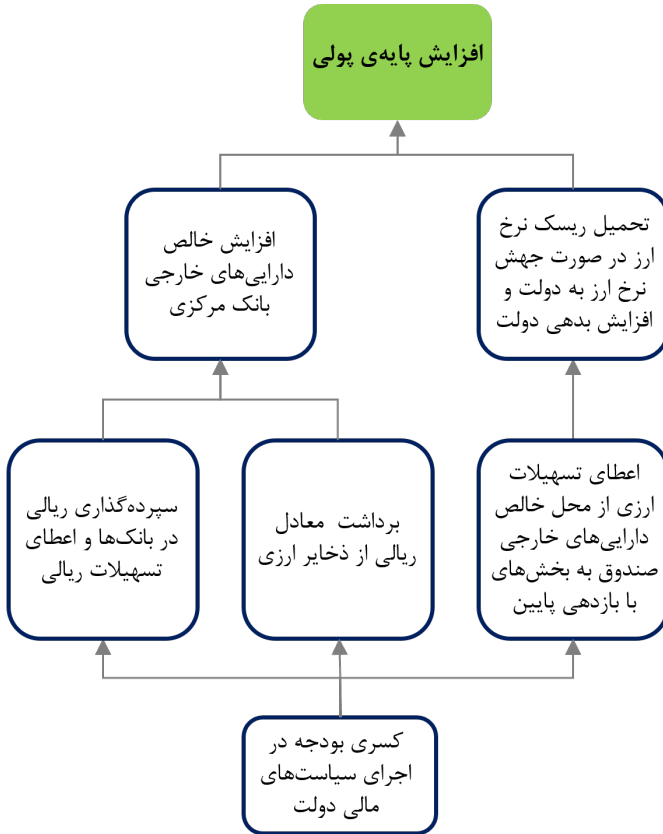


شکل ۱۱. مسیرهای ایجاد سلطه‌ی مالی از مجرای حساب ذخیره‌ی ارزی

یکی دیگر از سازوکارهای مهم عملیات فرابودجه‌ای، برداشت و هزینه‌کرد منابع صندوق‌های فرابودجه‌ای در سیاست‌های مورد نظر دولت است. صندوق توسعه‌ی ملی پس از حساب ذخیره‌ی ارزی مهم‌ترین و بزرگ‌ترین صندوق فرابودجه‌ای در کشور است که پس از تجربه‌ی ناموفق حساب ذخیره‌ی ارزی در استفاده از منابع نفتی با ساختاری متفاوت و استقلال بیشتر از دولت تشکیل شد. مطابق ماده‌ی ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ی کشور، دو هدف اصلی صندوق حفظ و صیانت منافع بین‌نسلی از منابع نفتی و هدایت عواید ناشی از فروش نفت، گاز، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده است.

از آنجا که حاکمیت برای اجرای بخشی از سیاست‌های خود، منابع مالی کافی در اختیار ندارد، صندوق را ملزم به سپرده‌گذاری ریالی در شبکه‌ی بانکی می‌کند تا از آن طریق وام‌های حمایتی با سود کمتر از نرخ سود بازار اعطا شود. بدین منظور، بانک مرکزی اقدام به ریالی کردن منابع صندوق و واریز وجه به بانک‌های عامل مورد نظر می‌کند. در این مرحله، چنانچه بانک مرکزی نتواند اثر ریالی کردن منابع ارزی را خنثی کند، پایه‌ی پولی از محل افزایش خالص دارایی‌های خارجی افزایش می‌یابد. از سوی دیگر در برخی از موارد، صندوق به اعطای تسهیلات ارزی به بخش‌های توصیه‌شده از سوی دولت مکلف می‌شود. آن بخش‌ها هم عموماً منابع را دریافت کرده و بازپرداخت اقساط را در مواعد مقرر انجام نمی‌دهند. بنابراین، درآمد صندوق از محل اعطای این تسهیلات کاهش می‌یابد. تجربه‌ی حساب ذخیره‌ی ارزی نشان می‌دهد معمولاً این وام‌های ارزی چون توسط نهادهای داخلی مورد استفاده قرار گرفته و در بسیاری از موارد نیز به صورت ریالی استفاده شده، در زمان جهش نرخ ارز، ریسک نرخ ارز به دولت و در نهایت به پایه‌ی پولی منتقل می‌شود. مسیرهای

سلطه‌ی مالی فرابودجه‌ای از این طریق در شکل ۱۲ مشخص شده است.



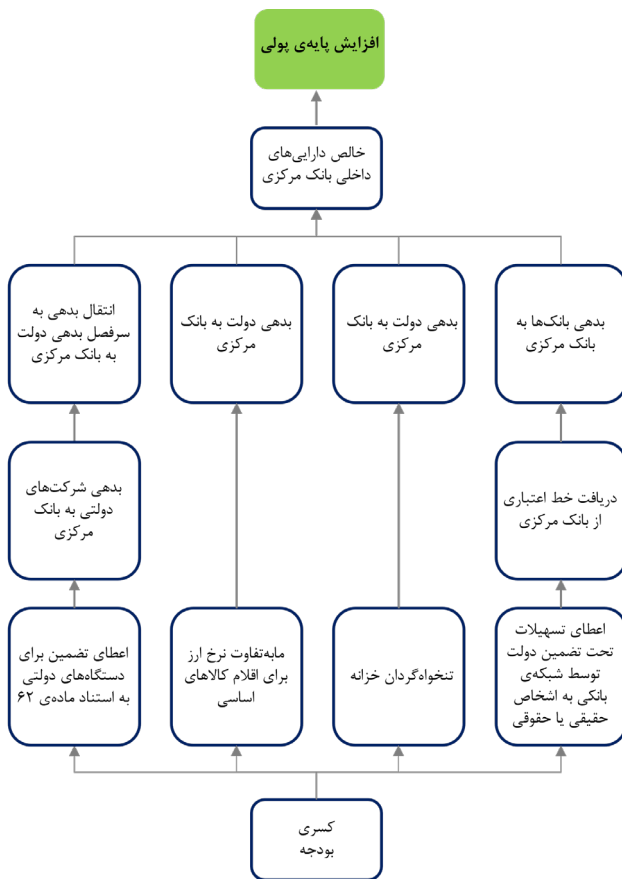
شکل ۱۲. مسیرهای ایجاد سلطه‌ی مالی از مجرای برداشت

دولت از صندوق توسعه‌ی ملی

۹. بدهی دولت به بانک مرکزی

آثار عملیات مالی فرابودجه‌ای در سایر نهادها مانند شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شبکه‌ی بانکی، حساب ذخیره‌ی ارزی و صندوق توسعه‌ی ملی در نهایت در ترازنامه‌ی بانک مرکزی منعکس می‌شود. در این بخش، روش‌های مستقیم عملیات مالی فرابودجه‌ای از مسیر بانک مرکزی را بررسی می‌کنیم که مطابق شکل ۱۳ چهار سازوکار مجزا دارد: اعطای تضامین ماده‌ی ۶۲، مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی، تنخواه‌گردان خزانه^۱ و اعطای تسهیلات تحت تضمین دولت توسط شبکه‌ی بانکی به اشخاص حقیقی یا حقوقی.

۱. طبق ماده‌ی ۲۴ قانون محاسبات عمومی، تنخواه‌گردان عبارت است از اعتبار بانکی در حساب درآمد عمومی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که به موجب قانون اجازه‌ی استفاده از آن به میزان معین برای رفع احتیاجات نقدی خزانه در همان سال به وزارت امور اقتصاد و دارایی داده می‌شود و تا پایان سال باید تسویه شود. از آنجاکه درآمدهای پیش‌بینی‌شده‌ی دولت بلافاصله به حیطة‌ی وصول در نمی‌آید، اما پرداخت هزینه‌های دستگاه‌های دولتی از همان ابتدای سال مالی آغاز می‌شود، لازم است مبالغی تحت عنوان تنخواه‌گردان در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار گیرد. از این بابت خزانه مجاز است تا ۳ درصد بودجه‌ی عمومی دولت را تحت عنوان «تنخواه‌گردان خزانه» از بانک مرکزی دریافت و از محل آن تنخواه‌گردان مورد نیاز دستگاه‌های دولتی را پرداخت نماید.



شکل ۱۳ مسیرهای ایجاد سلطه‌ی مالی از مجرای تغییرات بدهی دولت به بانک مرکز

چنانچه عملیات تسویه یا تهاتر بدهی‌های دولت به دو روش زیر صورت گیرد، بر ترازنامه‌ی بانک مرکزی اثر می‌گذارد:

۱- عملیات تسویه یا تهاتر مطابق بند و تبصره‌ی ۵ قانون بودجه‌ی

۱۳۹۷: در این روش بانک مرکزی بدهی بانک‌ها یا بدهی شرکت‌های دولتی را به بدهی دولت منتقل می‌کند و ترکیب اجزای سمت راست ترازنامه‌ی بانک مرکزی تغییر کرده، اما موجب تغییر اندازه‌ی ترازنامه‌ی بانک مرکزی نمی‌شود (شکل ۱۴ و ۱۵).

ترازنامه‌ی بانک مرکزی بعد از فرآیند تسویه بدهی		ترازنامه‌ی بانک مرکزی قبل از فرآیند تسویه بدهی	
مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی	مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی	اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی
	خالص بدهی دولت		خالص بدهی دولت
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی	سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی
	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی		بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام	سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام

شکل ۱۴. تغییرات ترازنامه‌ای بانک مرکزی در فرآیند تسویه بدهی

اثر مهم این‌گونه تسویه یا تهاتر، اثر غیرمستقیم آن است که در آینده نمایان می‌شود. یعنی به علت کاهش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، بانک می‌تواند دوباره به افزایش بدهی خود اقدام و اضافه برداشت کند؛ بدین ترتیب دوباره اجازه می‌یابد چرخه‌ی بزرگ‌شدن پایه‌ی پولی را تکرار کند.

ترازنامه‌ی بانک مرکزی
بعد از اثرگذاری
غیرمستقیم تهاتر

مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی
	خالص بدهی دولت
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی
	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام

ترازنامه‌ی بانک مرکزی قبل از اثرگذاری
غیرمستقیم تهاتر

مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی
	خالص بدهی دولت
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی
	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام

شکل ۱۵. تغییرات ترازنامه‌ای بانک مرکزی در اثر تهاتر

۲- تسویبه‌ی بدهی‌های دولت از محل تسعیر دارایی‌های خارجی

بانک مرکزی: اثر اول مربوط به فرآیند تجدید ارزشیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی است که اگر پس از اجرا ثبت شود، ارزش دفتری (برحسب ریال) دارایی‌های خارجی افزایش پیدا کرده و بنابراین سمت راست ترازنامه‌ی بانک مرکزی بزرگ می‌شود. از طرفی بانک مرکزی آن را به‌عنوان سود شناسایی می‌کند و سرمایه را در سمت چپ ترازنامه‌ی خود افزایش می‌دهد. اثر این اتفاق در ترازنامه‌ی بانک مرکزی مشاهده نمی‌شود؛ زیرا این بخش از تسعیر دارایی‌های خارجی به‌عنوان سود ویژه طی سال به دولت پرداخت شده و در هنگام تنظیم ترازنامه در پایان سال این اثر مخفی می‌شود (شکل ۱۶). اثر دوم مربوط به محل استفاده‌ی بانک مرکزی از این مقدار سرمایه‌ی افزایش یافته است که طبق قانون مصوب مجلس، به‌عنوان درآمد برای دولت در نظر گرفته می‌شود و باید جهت «افزایش سرمایه‌ی دولت در بانک‌های دولتی» یا «تسویبه‌ی بدهی قانونی این بانک‌ها از دولت» استفاده شود. بنابراین، خط اعتباری بانک مرکزی به بانک‌ها از این محل متولد شده است.

مابقی افزایش ریالی حاصل از فرآیند تسعیر به حساب ذخیره‌ی تسعیر ذیل سرمایه و ذخایر در سمت چپ ترازنامه‌ی بانک مرکزی افزوده می‌شود، و اثر دیگر آن، افزایش خالص دارایی‌های خارجی در سمت راست ترازنامه‌ی بانک مرکزی است؛ پس در این حالت ترازنامه‌ی بانک مرکزی بزرگ شده است.

ترازنامه‌ی بانک مرکزی
بعد از فرآیند تسعیر
دارایی‌های خارجی

مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی دولت
	خالص بدهی شرکت‌های دولتی
سرمایه و ذخایر	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
	خالص سایر اقلام

ترازنامه‌ی بانک مرکزی قبل از فرآیند تسعیر
دارایی‌های خارجی

مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی
	خالص بدهی دولت
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی
	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام

شکل ۱۶ تغییرات ترازنامه‌ای بانک مرکزی در اثر فرآیند تسعیر دارایی‌های خارجی

جهت خرید خدمات و کالاهای وارداتی؛ وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی (به‌طور کلی دستگاه متقاضی) از طریق بانک عامل (به ضمانت دولت) اعتبار اسنادی افتتاح کرده و از این طریق بهای خدمات یا کالاها به‌صورت ارزی به فروشنده‌ی خارجی پرداخت می‌شود. چنانچه دستگاه متقاضی معادل ریالی ارز مورد نیاز را جهت پرداخت بهای خدمات یا کالا به بانک عامل ارائه ندهد، بانک عامل مجبور به پرداخت تعهدات ارزی دستگاه متقاضی است. اما به‌دلیل نداشتن منابع کافی، صرفاً بخشی از تعهدات ارزی را می‌تواند پرداخت کند.

از آنجا که تأمین ارز مورد نیاز برعهده‌ی بانک مرکزی است، در شرایط شوک نرخ ارز یا ایجاد تغییر بزرگ در نرخ ارز، بانک عامل برای تأمین ارز توسط بانک مرکزی بدون دریافت معادل ریالی آن وارد چانه‌زنی با آن بانک می‌شود. در نتیجه‌ی این امر، اندازه‌ی ترازنامه‌ی بانک مرکزی در اثر پرداخت تعهدات ارزی تضمین دولت تغییر نمی‌کند، ولی ارقام سمت راست ترازنامه‌ی بانک مرکزی جابه‌جا خواهد شد. به‌عبارتی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی کاهش و خالص بدهی دولت یا شرکت‌های دولتی افزایش خواهد یافت. معمولاً در شرایط شوک نرخ ارز، تأمین ارز جهت پرداخت تعهدات ارزی موضوع ماده‌ی ۶۲ بر اساس نرخ آزاد ارز محاسبه می‌شود، و این امر به افزایش خالص بدهی دولت یا شرکت‌های دولتی در این دوره‌های زمانی منجر می‌شود (شکل ۱۷).

ترازنامه‌ی بانک مرکزی
بعد از پرداخت تعهدات
ارزی ماده‌ی ۶۲

مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی خالص بدهی دولت
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام

ترازنامه‌ی بانک مرکزی قبل از پرداخت تعهدات
ارزی ماده‌ی ۶۲

مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی خالص بدهی دولت
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام

شکل ۱۷. تغییرات ترازنامه‌ی بانک مرکزی در اثر پرداخت تعهدات ارزی ماده‌ی ۶۲

چنانچه دولت به دریافت تنخواه‌گردان از بانک مرکزی اقدام کند، در زمانی که پول وارد حساب دولت می‌شود، خالص بدهی دولت در طرف منابع پایه‌ی پولی افزایش می‌یابد و در طرف مصارف نیز بسته به این که دولت منابع را

چگونه از بانک مرکزی دریافت کند، مصارف پایه‌ی پولی افزایش می‌یابد. معمولاً افزایش مصارف از مسیر سپرده و ذخایر بانک‌ها و شارژ شدن حساب‌های دولتی در شبکه‌ی بانکی اتفاق می‌افتد که این اثر موقت است و در پایان سال با بازپرداخت تنخواه، این افزایش نمودی در آمارهای سالانه پیدا نمی‌کند (شکل ۱۸).

ترازنامه‌ی بانک مرکزی بعد از استفاده از تنخواه‌گردان		ترازنامه‌ی بانک مرکزی قبل از استفاده از تنخواه‌گردان	
مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی	مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی	اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی
	خالص بدهی دولت		خالص بدهی دولت
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی	سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی
	بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی		بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام	سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام

شکل ۱۸. تغییرات ترازنامه‌ای بانک مرکزی در اثر استفاده از تنخواه‌گردان در زمان افزایش نرخ ارز و اعمال سیاست ثبات نرخ ارز برای برخی از گروه‌های کالایی، بانک مرکزی از خالص دارایی‌های خارجی خود، اقدام به ارائه‌ی ارز به واردکنندگان کالاهای اساسی کرده و مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی تا نرخ ارز بازار آزاد را به‌عنوان بدهی دولت ثبت می‌کند. با توجه به ماندگاری بالای جزء بدهی دولت در ترازنامه‌ی بانک مرکزی، افزایش این ردیف موجب تضعیف ابزارهای بانک مرکزی در جهت کاهش رشد پایه‌ی پولی می‌شود؛ یعنی، تغییر ترکیب پایه‌ی پولی اثر غیرمستقیم بر افزایش پایه‌ی پولی دارد.

ترازنامه‌ی بانک مرکزی
بعد از اعمال سیاست
نرخ ارز ثابت برای
کالاهای اساسی

مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی خالص بدهی دولت
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام

ترازنامه‌ی بانک مرکزی قبل از اعمال سیاست
نرخ ارز ثابت برای کالاهای اساسی

مصارف پایه‌ی پولی	منابع پایه‌ی پولی
اسکناس و مسکوک	خالص دارایی‌های خارجی خالص بدهی دولت
سپرده و ذخایر بانک‌ها	خالص بدهی شرکت‌های دولتی بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی
سرمایه و ذخایر	خالص سایر اقلام

شکل ۱۹. تغییرات ترازنامه‌ای بانک مرکزی در اثر اعمال سیاست نرخ ارز ثابت برای کالاهای اساسی

۱۰. راه‌حل‌های کنترل فرابودجه

سلطه‌ی بودجه‌ای شرایطی است که سیاست‌گذار مالی الزامی به برقراری توازن بین مخارج و درآمدهای خود ندارد و سیاست‌گذار پولی مجبور می‌شود به گونه‌ای

عمل کند که منابع و مصارف بخش دولتی متوازن شود؛ به عبارت دیگر سیاست‌گذار پولی از روش‌های مختلف، کسری بودجه‌ی دولت را تأمین می‌کند. استقراض مستقیم از بانک مرکزی، خرید اوراق بهادار دولتی از بازار ثانویه توسط بانک مرکزی به‌منظور کنترل نرخ بهره، فروش ارز نفتی به بانک مرکزی و عملیات بودجه‌ای صندوق توسعه چهار سازوکار متعارف سلطه‌ی بودجه‌ای در ایران است. سازوکار استقراض دولت از بانک مرکزی در ایران از برنامه‌ی سوم توسعه ممنوع شده و سازوکار خرید اوراق دولتی توسط بانک مرکزی نیز هنوز در ایران به‌دلیل عدم توسعه‌ی بازار بدهی گسترش کافی نیافته است.

البته، دو سازوکار مرتبط با درآمدهای نفتی مدت‌هاست در ایران فعال است. فعال بودن این سازوکارهای سلطه‌ی بودجه‌ای، ما را به سمت بررسی فرضیه‌ی وجود سلطه‌ی بودجه‌ای در اقتصاد ایران سوق می‌دهد. نتایج پژوهش‌ها نشان می‌دهد وجود سلطه‌ی بودجه‌ای در ایران را نمی‌توان رد کرد. اهم اصلاحات مورد نیاز که سیاست‌گذار مالی و پولی باید در راستای کاهش سلطه‌ی بودجه‌ای نسبت به اجرای آنها اقدام کند عبارت است از:

الف. ساماندهی عملیات فرابودجه‌ای دولت و انتظام‌بخشی به آن

۱) در قوانین مختلفی بازبینی شود که به موجب آن دولت در برابر آحاد مختلف متعهد شده است. در این بازبینی طی سازوکاری قانونی، بخشی از این تعهدات باید به تعهدات موقت دولت تبدیل شود تا از تأمین مالی از طریق ایجاد بدهی در شبکه‌ی بانکی جلوگیری، و یا مشروط شود و ایجاد این تعهدات برای دولت تنها زمانی الزامی شود که منابع درآمدی دولت کافی باشد. همچنین لازم است تا در این سازوکار قانون بودجه به تمامی نهادهای حاکمیتی اعم از شهرداری‌ها، تأمین اجتماعی و... بسط داده شود.

۲) یکی دیگر از اقدامات حائز اهمیت، ساماندهی تعهدات و تضامین دولتی است که باید تابع قواعد مالی باشد و تضامین دولتی تنها با ثبت در سامانه‌های مربوطه و صدور مجوز از سمت سازمان برنامه و بودجه صادر شوند.

۳) تشکیل کمیته‌ای از متخصصانی است که دارای مسئولیت‌های دولتی نبوده و قادر باشند تا آثار بودجه‌ای مصوبات قانونی مجلس و دولت را در سال بودجه‌ای و سال‌های آتی محاسبه و منتشر نمایند. همچنین لازم است شورای شورای نگرانی‌های زمانی قوانین را تأیید کند که تمام آثار بودجه‌ای آن در سنوات آتی به تأیید کمیته‌ی فوق رسیده باشد.

۴) لازم است دولت چشم‌انداز میان‌مدت از منابع و مصارف^۱ خود را تدوین نماید، به طوری که ایجاد هر گونه تعهدات جدید در این چارچوب دیده شود. این چارچوب باید شامل تمامی مصارف تعهدشده‌ی دولت در افق آتی اعم از مصارف ناشی از هزینه‌ها یا تعهدات و ضمانت‌های ایجادشده خارج از سند بودجه باشد. با توجه به این که عمده‌ی تعهدات مالی دولت ناشی از مصوبات مجلس است، پیشنهاد می‌شود این چارچوب میان‌مدت به‌عنوان یکی از پیوست‌های لایحه‌ی بودجه، سالانه به‌روز شده و به تصویب مجلس برسد.

۵) پس از بازنگری در مجموع تعهدات و هزینه‌های دولت، برای آن بخش از هزینه‌هایی که حذف‌شدنی نبوده، و تنها راه تأمین آنها استقراض از شبکه‌ی بانکی است، استقراض به شکل بازارپذیر انجام شود. بازارپذیر بودن بدهی دولت سبب می‌شود تا بدهی دولت به بانک سیال باشد و به‌صورت دارایی منجمد درنیاید. بدین ترتیب، از مشکل نقدینگی در بانک

^۱ medium-term fiscal framework

و رجوع بانک به بانک مرکزی برای تأمین نیازهای نقدینگی جلوگیری می‌شود، زیرا بانک در زمان نیاز به نقدینگی با فروش اوراق دولت در بازار، نقدینگی مورد نیاز خود را تأمین می‌کند.

۶) نظام اجرای بودجه باید از طریق اعطای اعتبار به دستگاه‌های اجرایی و پرداخت به ذی‌نفع نهایی اصلاح شود؛ بدین ترتیب مدیریت مالی‌های عمومی به نحوی که طبقه‌بندی و کدینگ بودجه اصلاح شود رقم خواهد خورد. در این سازوکار پرداخت منابع مالی به حساب دستگاه‌های اجرایی متوقف می‌شود، هزینه‌ی تأمین مالی دولت کاهش می‌یابد و از رسوب پول در حساب دستگاه‌های اجرایی جلوگیری می‌شود و اعتبارات به ذی‌نفع نهایی پرداخت می‌شود. در نتیجه‌ی این اصلاح، تعهدات ایجادشده در دستگاه‌های اجرایی، در لحظه‌ی ایجاد تعهد برای سازمان برنامه و بودجه مشخص می‌شود، و مدیریت اجرای بودجه از نقطه‌ی پرداخت به نقطه‌ی ایجاد تعهد منتقل می‌شود. سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان متولی اجرای بودجه می‌تواند بخش‌های مهمی از عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت را در این سازوکار کنترل و متوقف نماید.

۷) به‌منظور افزایش انضباط مالی و شفافیت، سازوکارهای حسابرسی باید اصلاح شود. تقویت استانداردهای حسابرسی، ارائه‌ی مجوزهای قانونی مشخص برای ایجاد تعهد به دستگاه‌های اجرایی که بتوان از آنها به مثابه‌ی مبانی حسابرسی استفاده کرد، ارائه‌ی گزارش‌های حسابرسی ویژه به‌صورت فصلی برای بدهی‌های بزرگ دولت مانند تأمین اجتماعی، تسریع در نهایی‌شدن گزارش‌های حسابرسی، افزایش شفافیت و در اختیار عموم قرار گرفتن گزارش‌های حسابرسی و حسابرسی ویژه از جمله موارد مهمی است

که منجر به افزایش انضباط مالی و کنترل رشد بدهی‌های فرابودجه‌ای دولت می‌شود.

۸) با ارائه‌ی گزارش حسابرسی ویژه به صورت فصلی برای اقلام اصلی موجود بدهی فرابودجه‌ای، دولت می‌تواند معادل بدهی ایجادشده در همان فصل، به طلبکار اوراق مالی اسلامی تحویل دهد. این کار ضمن ایجاد شفافیت در عملیات فرابودجه‌ای، به تسریع در تصمیم‌گیری در مورد این نوع از هزینه‌ها و توقف آنها منجر می‌شود. مناسب است که در بلند مدت، هیچ بدهی دولت بدون صدور اوراق تعهد نشود؛ یعنی اگر از دولت طلبی وجود دارد، در قبال اوراق باشد.

۹) اعطای اوراق بهادار به جای ثبت دفتری بدهی، مستلزم ایجاد منابع پایدار مالی است. از این رو، تبدیل بدهی‌های دولت به اوراق بهادار باید هم‌زمان با انجام اصلاحات مالی و پولی انجام شود. این اصلاحات باید ناظر بر موارد زیر باشد:

الف. اصلاح تدریجی قیمت حامل‌های انرژی:

۱. اصلاح تدریجی قیمت حامل‌های انرژی نهاده‌ی تولید و تخصیص منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌ها برای حمایت از تولید و اشتغال و جایگزین کردن تدریجی این موارد با یارانه‌های فرابودجه‌ای تولید و اشتغال.

۲. اصلاح تدریجی قیمت حامل‌های انرژی برای خانوارها با اعطای سهمیه در کارت انرژی و ایجاد بازار متشکل برای مبادله‌ی آن سهمیه‌ها.

ب. اصلاح پایه و نرخ‌های مالیاتی و افزایش پوشش مالیاتی از طریق اخذ

مالیات بر عایدی سرمایه‌ای، اصلاح نرخ‌های مالیاتی، وضع مالیات بر املاک و مستغلات (یا زمین) و کاهش معافیت‌های مالیاتی و گمرکی.

پ. پایه‌ی نظام مالیاتی، مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر مجموع درآمد خانوار مبتنی بر خوداظهاری و بر مبنای نظام هوشمند و الکترونیکی (با حذف ممیزمحوری) شود.

ت. ساماندهی و بهینه‌سازی استفاده از دارایی‌های دولت از طریق بهادارسازی دارایی‌های مالی دولت و بهادارسازی و مولدسازی دارایی‌های فیزیکی دولت. جهت کارا نمودن استفاده‌ی دستگاه‌های دولتی از ساختمان‌ها، کلیه‌ی دستگاه‌های دولتی که بیش از استاندارد اموال غیرمنقول دارند، باید ملزم به دادن اجاره‌بها برای ساختمان‌ها و مراکز اداری شوند.

کاهش حجم عملیات فرابودجه‌ای دولت مستلزم کنترل هزینه‌ها، کاهش هزینه‌های غیرضرور و انتقال هزینه‌های فرابودجه‌ای به داخل بودجه است که بدین منظور لازم است اصلاحات زیر صورت پذیرد:

الف. با بازتعریف، حیطة‌بندی و بازآرایی وظایف دستگاه‌های اجرایی و ارکان مختلف حاکمیتی به حذف، کاهش یا ادغام تشکیلات غیرضرور و موازی اقدام شود. آن وظایفی از دستگاه‌های اجرایی که نقش تصدی‌گری دارند، از طریق اصلاح سازوکارهای انگیزشی به بخش خصوصی واگذار شده یا برون‌سپاری شوند. بدین ترتیب، منابع محدود دولت صرف کاراترین هزینه‌ها خواهد شد، و با کاهش هزینه‌های دولت، عملیات فرابودجه‌ای به تدریج حذف و این بخش از عملیات مالی دولت در جداول منابع و مصارف بودجه منعکس می‌شود.

ب. فرایند کوچک‌سازی دولت باید به‌صورت درون‌زا و از طریق سازوکارهای انگیزشی اجرایی گردد. بدین منظور، برای ایجاد نظام انگیزشی در دستگاه‌های اجرایی جهت حذف ساختارهای ناکارآمد و زائد، ردیف‌های بودجه‌ای باید در دستگاه‌های سیاست‌گذار اصلی تمرکز یابند تا دستگاه سیاست‌گذار اصلی از برگشت منابع حاصل از اصلاحات به بخش خودش اطمینان یابد، و انگیزه‌های درون‌زا برای اصلاحات به‌وجود آید.

ب. کنترل عملیات فرابودجه‌ای از مسیر شرکت‌های دولتی

(۱) ساختار شرکت‌های دولتی و نحوه‌ی تعامل دولت با این شرکت‌ها به خصوص در قیمت‌گذاری و انتخاب مدیران باید به گونه‌ای اصلاح شود که از شکل‌گیری و انباشت زیان در این شرکت‌ها جلوگیری شود. بدین منظور، لازم است مداخله‌ی دولت در قیمت‌گذاری کالاها و خدمات تولیدشده در این بنگاه‌ها به حداقل برسد. از دیگر موارد ضروری ارتقای کارایی قواعد حکمرانی و مدیریت این بنگاه‌ها است. گام دیگر در کنترل عملیات فرابودجه‌ای از مسیر شرکت‌های دولتی ایجاد شفافیت در عملکرد و استفاده از منابع عمومی در بنگاه‌های دولتی است. همچنین، لازم است اصلاح در حاکمیت شرکتی بنگاه‌های دولتی در جهت کم‌رنگ‌شدن ملاحظات و منافع بخشی در تصمیم‌گیری‌هایی به‌وجود آید که بار مالی قابل‌توجهی دارد.

(۲) در مواردی که مداخله‌ی دولت به گونه‌ای است که شرکت

در سال‌های متوالی زیان‌ده بوده، لازم است درباره‌ی شرکت دولتی مزبور تصمیم‌گیری شود. در صورت نبود ملاحظه‌ای خاص، شرکت دولتی باید به سازمان دولتی تبدیل شود تا با افزایش کنترل‌های مالی و بودجه‌ای، از تداوم زیان‌دهی جلوگیری شود.

ج. کنترل عملیات فرابودجه‌ای از مسیر تأمین اجتماعی

با توجه به حجم تأمین مالی فرابودجه‌ای از مسیر تأمین اجتماعی و لزوم وجود تعادل در منابع و مصارف این سازمان، اقدامات زیر به منظور بهبود در تعادل منابع و مصارف این سازمان و همچنین کنترل تعهدات دولت باید انجام گیرد:

(۱) سازمان برنامه و بودجه مکلف گردد تا میزان تعهدات مالی سالانه‌ی دولت به صندوق تأمین اجتماعی را به صورت شفاف و مشخص در لایحه‌ی بودجه بیان کند.

(۲) با توجه به کافی نبودن منابع درآمدی دولت، ایجاد هر گونه معافیت یا امتیاز در حوزه‌ی تأمین اجتماعی که بار مالی برای دولت دارد، ممنوع شود، مگر در مواردی که منابع درآمدی پایدار توسط مجلس یا هیئت دولت برای آن تعریف شود.

(۳) میزان مشارکت دولت در حق بیمه‌ی پرداختی به تأمین اجتماعی تنها برای حداقل حقوق تعریف شود، و مازاد حق بیمه توسط مستخدم و کارفرما به صندوق‌های بازنشستگی مکمل پرداخت شود.

(۴) به منظور کاهش بار مالی صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی بر بودجه‌ی دولت و ایجاد پایداری در میان‌مدت،

اصلاحات پارامتریک در صندوق‌های بازنشستگی انجام شود. به‌طور مشخص افزایش سن و سابقه، افزایش نرخ حق بیمه و تغییر دوره‌ی زمانی محاسبه‌ی حقوق بازنشستگی مدنظر قرار گیرد.

د. کنترل عملیات فرابودجه‌ای از مسیر شبکه‌ی بانکی

عملیات فرابودجه‌ای دولت از طریق شبکه‌ی بانکی عمدتاً از طریق تسهیلات اعطاشده اعم از تسهیلات تبصره‌ای و تکلیفی در قوانین بودجه، تسهیلات اعطایی به وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی و تسهیلات اعطاشده به شرکت‌های دولتی به علاوه‌ی یارانه‌ی پرداختی به سود تسهیلات بانکی و هم‌چنین تعهدات ایجادشده‌ی ناشی از نکول وثایق و ضمانت‌های دولتی اجرایی شده است. با توجه به ابعاد بالای ارتباطات مالی دولت با شبکه‌ی بانکی، پیشنهاد می‌شود به‌منظور جلوگیری از رشد بدهی‌های دولت به شبکه‌ی بانکی اقدامات زیر انجام شود:

(۱) تعهداتی که توسط دولت در چارچوب تضامین اعم از خریدهای تضمینی یا ارائه‌ی ضمانت صورت می‌گیرد، یا تسهیلاتی که دولت یا واحدهای دولتی ذیل تبصره‌های مختلف قانون بودجه از شبکه‌ی بانکی دریافت می‌کنند، در قالب هزینه‌های دولت در بودجه‌های سالانه منعکس گردد. بدین ترتیب، مجموع تعهدات صریح و ضمنی دولت به شبکه‌ی بانکی در سال مالی به‌صورت شفاف و روشن تعیین می‌شود.

(۲) در افق پنج ساله، تأمین مالی دولت از طریق شبکه‌ی بانکی صرفاً منوط به ارائه‌ی اوراق بهادار به بانک گردد. برای تحقق این منظور، و با قبول رشد ۲۰ درصدی سالانه، به ازای دریافت تسهیلات از شبکه‌ی بانکی، اوراق بهادار دولتی با سررسید مشخص و نرخ سود

معین به بانک‌ها داده شود.

۳) ارائه‌ی تسهیلات به دستگاه‌ها، سازمان‌های دولتی یا شرکت‌های دولتی با ضمانت دولت خارج از سند بودجه ممنوع شود. شبکه‌ی بانکی باید از طریق بررسی رتبه و ریسک اعتباری تسهیلات‌گیرنده‌ی دولتی، نسبت به پرداخت یا عدم‌پرداخت تسهیلات تصمیم‌گیری کند. از این‌رو، ریسک نکول عدم‌پرداخت تسهیلات در این موارد برعهده‌ی شبکه‌ی بانکی خواهد بود. در صورتی که تأمین مالی شرکت‌های دولتی به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در سند بودجه دیده نشده است، این شرکت‌ها می‌توانند ذیل قواعد تجاری به‌منظور اصلاح درآمدها و هزینه‌کرد خود اقدام کنند.

ه. کنترل عملیات فرابودجه‌ای از مسیر بدهی به پیمانکاران

طی سال‌های گذشته، ارقام بدهی دولت به پیمانکاران که منجر به ایجاد بدهی به بانک‌ها شده، عمده بوده است. عدم‌پرداخت به‌موقع تعهدات دولت به پیمانکاران باعث شده تا از یک‌سو تأخیر دولت در پرداخت تعهدات مالی را پیمانکاران در هزینه‌ی پروژه‌ها اعمال کرده و هزینه‌های مالی اجرای پروژه‌ها افزایش یابد، و از سوی دیگر نظام پیمانکاری کشور امکان رشد و بزرگ‌شدن و کیفیت‌یافتن به اتکای منابع مالی داخلی و تسهیلات بانکی را از دست بدهد. طی سالیان اخیر، بازپرداخت تعهدات دولت به پیمانکاران از طریق عقد بیع دین و با استفاده از ابزار اسناد خزانه امکان‌پذیر شده و بخش مهمی از این تعهدات در قالب اسناد خزانه پرداخت شده است. در این فرآیند، تبدیل اسناد خزانه به منابع نقد به پیمانکاران واگذار شده است. این امر نه‌تنها تأمین منابع نقد برای پیمانکاران را با دشواری مواجه کرده، بلکه باعث شده نرخ اوراق دولتی به‌دلیل

وضعیت مالی ضعیف پیمانکاران افزایش یابد. با توجه به این موارد پیشنهاد می‌شود اقدامات زیر به اجرا درآید:

۱) در افق پنج ساله، بازپرداخت تعهدات مالی دولت به پیمانکاران صرفاً از طریق منابع نقد صورت پذیرد و به تدریج اوراق صکوک جایگزین اسناد خزانه‌ی اسلامی شود. برای تحقق این منظور با افزایش ۲۰ درصدی سالانه، سهم اسناد خزانه با اوراق صکوک در لایحه‌ی بودجه جایگزین شود. با توجه به حجم قابل توجه دارایی‌های دولت، امکان تعریف اوراق صکوک امکان‌پذیر است.

۲) تعهدات مالی دولت به پیمانکاران به صورت سالانه پایش شود و موافقت‌نامه‌ی مبادله‌شده با دستگاه‌ها و واحدهای اجرایی صرفاً مبنای پرداخت‌ها و ایجاد تعهدات قرار گیرد.

۳) لازم است نظام ثبت اطلاعات پروژه‌های عمرانی به گونه‌ای ارتقا یابد که امکان پایش به‌روز تعهدات دولت تا انتهای اجرای پروژه‌ها میسر شده و زمان ایجاد بدهی به پیمانکاران مشخص باشد.

و. کنترل عملیات فرابودجه‌ای از مسیر صندوق توسعه‌ی ملی

دو سازوکار صندوق توسعه‌ی ملی و حساب ذخیره‌ی ارزی نیز اگرچه سازوکار فرابودجه‌ای محسوب می‌شود، اما منجر به سلطه‌ی مالی دولت بر منابع بانک مرکزی نمی‌شود و حتی اثر معکوس دارد، چراکه منابع ارزی دولت در این دو سازوکار نزد بانک مرکزی است و بانک مرکزی می‌تواند از این منابع ارزی برای اجرای سیاست‌های ارزی خود استفاده نماید. بنابراین، راهبردهای اصلاحی در این حوزه بیشتر ناظر به استقلال و شفافیت در این صندوق‌هاست تا از انتقال زیان سایر عملیات بانک مرکزی به این صندوق‌ها جلوگیری شود. البته زمانی که

منابع ارزی صندوق توسط بانک مرکزی خریداری می‌شود و از محل پایه‌ی پولی این منابع در اختیار ذی‌نفعان قرار می‌گیرد، منجر به سلطه‌ی مالی می‌شود.

یکی از ملزومات مهم کنترل تورم و کاهش سلطه‌ی مالی اصلاح رفتار سیاست‌گذار مالی است. تضمین اجرایی‌شدن اصلاحات در گرو اصلاح قوانین و بسترهای حقوقی این موضوع است. اصلاح سازوکارهای احصاشده در این گزارش با ارائه‌ی لوایح جدید برای حوزه‌های متنوعی مانند قانون شرکت‌های دولتی، قانون مالیات بر درآمد، قانون ساماندهی بدهی‌های دولت و قانون مدیریت بدهی دولت باید پیگیری شود. از سوی دیگر لازم است که بر نقش ثبات‌ساز صندوق توسعه‌ی ملی توجه ویژه‌ای شود. برای این منظور لازم است تا منابع حاصل از صادرات نفت با سهمی بیش از قبل به این صندوق واریز شود و این صندوق هر ساله مبلغ ثابتی را به‌صورت ارزی به دولت پرداخت نماید و ریسک‌های ناشی از نوسانات درآمدهای حاصل از صادرات نفت توسط صندوق برداشته شود و بودجه از بی‌ثباتی ناشی از نوسانات درآمدهای نفتی مصون شود. برخی قوانین مادر کشور نیز نیاز به اصلاح دارد که مهم‌ترین آنها قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ است. هرگونه تأخیر در انجام این اصلاحات به معنای عدم‌توقف موتورهای ایجاد بدهی دولت و در نتیجه‌ی آن ادامه‌ی سلطه‌ی بودجه‌ی دولت بر منابع نظام بانکی و ادامه‌ی نرخ تورم بالا در کشور است. هم‌چنین لزوم تدوین و انتشار ترازنامه‌ی کشور به‌منظور مشخص‌شدن دارایی‌ها و بدهی‌ها و محاسبه‌پذیرشدن میزان منقی خلق بدهی توسط دولت به شدت احساس می‌شود.

۱۱. خلاصه

در اقتصاد ایران، سلطه‌ی بودجه‌ای پدیده‌ای چالش‌برانگیز است که ناشی از وابستگی شدید سیاست‌های پولی به نیازها و تقاضاهای مالی دولت است. این پدیده با تأثیرات عمیقی بر ثبات اقتصادی و ساختارهای اجتماعی همراه بوده و از ریشه‌های عمیقی چون وابستگی به درآمدهای نفتی، ناتوانی در تأمین کافی مالیات‌ها، و عدم انضباط مالی دولت‌ها نشأت گرفته است. این وضعیت نه تنها به ایجاد ناپایداری‌های اقتصادی منجر می‌شود، بلکه اقتصاد کشور را در برابر نوسانات قیمت نفت و تحریم‌های بین‌المللی آسیب‌پذیر می‌کند.

گزارش حاضر با بررسی نظام بودجه‌ریزی در ایران و مقایسه‌ی آن با جهان، به تفاوت‌های عمده‌ای اشاره می‌کند که در این زمینه بین ایران و سایر کشورها وجود دارد و تأکید می‌کند که سلطه‌ی بودجه‌ای چگونه می‌تواند به ناکارآمدی‌های اقتصادی و فشارهای تورمی منجر شود. علاوه بر این، گزارش به تأثیرات سلطه‌ی بودجه‌ای بر روابط متقابل سیاست‌های پولی و مالی، نظام بودجه‌ریزی، و عملیات فرابودجه‌ای دولت‌ها می‌پردازد.

اقدامات فرابودجه‌ای شامل عملیاتی است که دولت‌ها بدون ثبت در بودجه‌ی رسمی انجام می‌دهند و شامل تضامین دولتی، هزینه‌های پنهان، و معافیت‌های مالیاتی خاص می‌باشد که همگی تأثیرات قابل توجهی بر اقتصاد کلان و سلطه‌ی بودجه‌ای دارند. این اقدامات با ایجاد بدهی‌های پنهان و افزایش بار مالی دولت، به اختلال در شفافیت مالی و دشواری‌هایی در مدیریت منابع و مصارف کشور منجر می‌شوند، و نیازمند توجه و اصلاحات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی و مدیریت مالی دولت است.

در پایان گزارش، با ارائه‌ی راه‌کارهایی برای مقابله با چالش‌های ناشی از

سلطه‌ی بودجه‌ای و کنترل و مدیریت آن، بر اهمیت شفافیت مالی، انضباط بودجه‌ای، و استقلال بانک مرکزی به‌عنوان نکات کلیدی تأکید شده است. هدف از تهیه‌ی این گزارش معرفی پدیده‌ی سلطه‌ی بودجه‌ای و آثار آن بر بنگاه‌های اقتصادی و کشور است. هدف آن است که به مدیران کشور کمک شود تا رفع آثار منفی این پدیده را از طریق اتاق‌های بازرگانی و تشکل‌های دیگر دنبال کنند. به‌علاوه امید می‌رود این گزارش به سیاست‌گذاران اقتصادی ایران در شناسایی عوامل ایجادکننده‌ی سلطه‌ی بودجه‌ای و تأثیرات منفی آن بر اقتصاد کمک کند. بنگاه‌ها و تشکل‌های کسب‌وکار می‌توانند از راه‌حل‌های ارائه‌شده در بخش آخر گزارش استفاده کرده، و از سیاست‌گذاران بخواهند که در جهت ثبات و پایداری اقتصاد ایران، از این راه‌حل‌ها بهره‌برداری کنند.



در این کتاب، دو مقاله‌ی ارزشمند در زمینه‌ی بودجه و اصلاحات اقتصادی ایران، نقل شده است؛ این مقالات نه تنها مشکلات موجود را نقد و بررسی می‌کنند، بلکه راهکارهایی برای عبور از چالش‌هایی پیشنهاد می‌دهند که فراروی بودجه‌نویسی و فراتر از آن در برابر اقتصاد ایران است.

آدرس: تهران، ونک، خیابان ملاصدرا،
خیابان شیرازی شمالی، خیابان زاینده‌رود
غربی، پلاک ۳
۰۲۱-۸۴۰۰۸
www.danayan.com