گزارش خبر
NEWSREPORT

کد خبر: ۴۵۸۶۶۳
یکشنبه ۲۰ آذر ۱۴۰۱ ۱۴:۳۶

پرده برداری از راز جدایی بودجه با واقعیت

بازوی پژوهشی مجلس از سرنوشت بودجه ۱۴۰۱، آسیب‌های بودجه‌ریزی در ایران و راهکارهای اصلاحی می‌گوید.

به گزارش خبرنگاران گروه اقتصاد گزارش خبر، تنها سه‌چهارم بودجه نیمه اول سال در واقعیت محقق شده است؛ چالش‌های ساختاری بودجه در ایران باعث شده‌اند دولت نهایتاً بتواند از پس پرداخت حقوق کارمندانش برآید و باقی کارکردهای مهمش را کنار می‌گذارد. اما چه عواملی به طور خاص در سال جاری و چه عواملی به طور کلی باعث این نابه‌سامانی بودجه‌ریزی در ایران شده‌اند؟ چه راه‌حل جایگزینی برای این اشکالات وجود دارد؟
به طور معمول لایحه بودجه همین روزها باید از دست دولت به مجلس برسد. مرکز پژوهش‌های مجلس در آستانه فصل بودجه گزارش نسبتاً مفصلی در آسیب‌شناسی بودجه‌ریزی در ایران و راهکارهای پیشنهادی برای آن تهیه کرده است و از طریق نمایش اعداد و ارقام عملکرد بودجه سال جاری، شهود دقیق‌تری از آنچه بر سر بودجه و حکمرانی مالی دولت می‌آید، ارائه کرده است.
چالش‌های بودجه‌های سالانه در ایران
گزارش بازوی پژوهشی مجلس کارکردهای بودجه (مالیه عمومی دولت) را در سه دسته قرار داده است؛ تأمین هزینه‌های ارائه کالا و خدمات عمومی، بازتوزیع درآمد و ثروت در جامعه و در نهایت، تثبیت یا رشد اقتصاد کلان. بر این اساس، یکی از بزرگترین چالش‌های کنونی در نظام بودجه‌ریزی کشور این است که اکثریت بودجه را کارکرد اول تشکیل می‌دهد و در نتیجه فضای سیاستگذاری مالی در بودجه محدود است. به ویژه که کاهش قابل توجه رشد اقتصاد ایران در یک دهه اخیر و کاهش شدید تشکیل سرمایه ثابت، نیاز روزافزون به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های مولد اقتصادی را تشدید کرده است.
اتفاقی که در تدوین بودجه سال‌های اخیر افتاده این است که درصد تعیین‌شده برای رشد حقوق کارمندان عملاً تکلیف بخش بزرگ بودجه را تعیین می‌کند و فضای چندانی برای اولویت‌بندی‌های سیاستی باقی نمی‌ماند. از سوی دیگر ساختار تدوین بودجه در دولت و سپس به مجلس، به گونه‌ای است که معمولاً بیش‌برآورد درآمدها به ویژه در بخش درآمد نفتی رخ می‌دهد.
مجلس با لایحه‌های بودجه چه می‌کند؟
اصولاً وظیفه پارلمان در کشورها این است که از کسری بودجه دولت جلوگیری و بر آن نظارت کند. اما به نظر می‌رسد در ایران کارکرد مجلس گاهی برعکس می‌شود؛ به طوری که با افزایش مخارج دولت و منابع نه‌چندان مطمئن، عملاً به کسری بودجه بیشتر دامن می‌زند. گزارش مرکز پژوهش‌ها در جدولی که ارقام آن جدول زیر قابل مشاهده است، نشان داده لایحه بودجه ۱۴۰۱ چه تغییراتی طی کرده تا به قانون مصوب مجلس تبدیل شود.

همان‌طور که جدول بالا نشان می‌دهد، در بخش درآمدها و هزینه‌های جاری حدود ۳۳ همت (هزار میلیارد تومان) افزوده شده بوده است. اما مهم‌تر از همه، تغییرات بخش «واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای» است که عمدتاً درآمد نفتی دولت را شامل می‌شود؛ مجلس حدود ۱۱۱ همت (۲۷ درصد) به درآمد پیش‌بینی‌شده از این بخش افزوده بوده است، در حالی که آمارهای محقق‌شده تا نیمه امسال نشان می‌دهد حتی تخمین دولت هم دچار بیش‌برآورد بوده است. علت کاهش درآمد برآوردشده در بخش واگذاری دارایی‌های مالی هم این بوده که در این بخش روی استقراض از صندوق توسعه ملی حساب شده بوده اما در نهایت مجوز آن صادر نشد. بنابراین از بیش‌برآورد درآمد نفتی برای جبران آن استفاده شده که عملاً همان کسری بودجه و در نهایت تورم است.
میزان تحقق بودجه ۱۴۰۱ در شش ماه اول
هر چند ادعاهای غیررسمی درباره میزان تحقق برخی از بخش‌های بودجه ۱۴۰۱ مطرح شده، اما تا کنون میزان تحقق جزئیات بودجه در یک گزارش رسمی منعکس نشده بود. گزارش جدید مرکز پژوهش‌های مجلس که تحقق کلی چند بخش اصلی بودجه را نمایش داده، نشان می‌دهد کمتر از سه‌چهارم بودجه پیش‌بینی‌شده برای نیمه اول سال، محقق شده است.

همان‌طور که جدول بالا نشان می‌دهد، ۷۳ درصد از منابع و ۷۴ درصد از مصارف عمومی بودجه تحقق یافته است. بالاترین درصد تحقق در بخش درآمدها را درآمدهای مالیاتی و واگذاری اوراق مالی تشکیل می‌دهند که دومی نوعی استقراض محسوب می‌شود و بر خلاف اولی جزو منابع پایدار نیست.
شکاف درآمد نفتی بودجه با واقعیت
اما شکاف بزرگی در پیش‌بینی سایر درآمدها و مقدار واقعی‌شان در شش‌ماهه ۱۴۰۱ مشاهده می‌شود. شکافی که خبر از کسری‌های پنهان در بودجه ۱۴۰۱ می‌دهد که حالا آشکارتر شده است. از ۲۵۰ همت (هزار میلیارد تومان) که برای سهم دولت از درآمد نفتی در نظر گرفته شده بوده، تنها ۱۴۱ همت نصیب دولت شده است. قیمت مفروض نفت در زمان تدوین بودجه، ۷۰ دلار بوده، اما طی شش‌ماه ابتدایی سال قیمت جهانی نفت از این عدد بالاتر بوده است. بنابراین مشخص است که این تحقق ۵۶ درصدی درآمد نفتی به معنای بیش‌برآورد بالای دولت و مجلس در زمینه مقدار فروش نفت بوده و نه قیمت آن. به طوری که مشخصاً میزان فروش نفت دولت از یک میلیون و چهارصد هزار بشکه که در بودجه پیش‌بینی شده بوده، بسیار کمتر شده است.
چرا درآمد گمرکی دولت بسیار کمتر از مقادیر بودجه شد؟
تحقق ۳۲ درصدی درآمدهای گمرکی از دیگر نکات تکان‌دهنده در گزارش عملکرد بودجه سال جاری است. مرکز پژوهش‌ها علت آن را دو مورد اصلی ذکر کرده است؛ یکی کاهش نرخ تعرفه گمرکی کالاهای وارداتی دولت در ابتدای سال ۱۴۰۱ و دیگری، عدم صدور مجوز واردات خودرو. البته درآمد گمرکی بر خلاف درآمد مالیاتی روش مناسبی برای کسب درآمد دولت در اقتصاد حساب نمی‌شود و حرکت به سمت افزایش سهم پایدار مالیات و کاهش تعرفه‌های گمرکی اقدام مناسبی می‌توانست باشد. اما در حال حاضر نه به شکل اصلاح ساختار درآمدی دولت، بلکه به صورت کسری درآمدی‌اش ظاهر شده است. نکته مهم دیگر عملکرد بودجه این است که میزان فروش شرکت‌های دولتی نزدیک به صفر بوده و دولت از این راه برای کسب درآمد

استفاده‌ای نکرده است.

دولت از کدام مخارجش زده است؟

طبیعتاً تمام کمبود درآمد دولت به کسری تبدیل نمی‌شود، بلکه دولت می‌کوشد با کاهش هزینه‌هایش نسبت به بودجه، از کسری خود بکاهد. بخش بزرگی از مخارج دولت، یعنی ۲۹۷ همت از ۷۱۰ همت بودجه به حقوق کارکنان مربوط بوده و ۱۰۸ همت هم به صندوق‌های بازنشستگی لشکری و کشوری اختصاص یافته بوده است. کم‌کردن این مخارج برای دولت بسیار دشوار است. بنابراین در نهایت این هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولت است که قربانی می‌شود؛ جدول بالا نشان می‌دهد تنها ۲۷ درصد از ۱۳۲ همتی که برای بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده بوده، واقعاً صرف شده است. این کاهش سرمایه‌گذاری دولت در سال‌هایی که به طور کلی وضعیت سرمایه‌گذاری در کشور وخیم است، پیامدهای منفی دارد اما با توجه به درآمدهای پایین دولت در شرایط تحریمی و ضعف ساختار مالیاتی، تبدیل به اتفاقی اجتناب‌ناپذیر شده است.

کسری‌های هدفمندسازی یارانه‌ها

سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها عملاً بودجه خود را دارد که منابع نفتی مشخصی برای آن مشخص می‌شود؛ در حالی که عمده درآمد نفتی بودجه دولت را صادرات نفت خام تشکیل می‌دهد، بودجه هدفمندسازی یارانه‌ها را فروش داخلی و صادرات فراورده‌های نفتی (مثل بنزین) و فروش داخلی گاز تشکیل می‌دهد. در سال‌های اخیر بودجه این بخش در قالب تبصره ۱۴ داخل قانون بودجه قرار گرفته است اما جزو جمع بودجه عمومی حساب نمی‌شود.

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس پیش‌بینی کرده نهایتاً ۵۳۱ همت (هزار میلیاردتومان) منابع برای هدفمندسازی یارانه‌ها تا آخر سال محقق خواهد شد. اما از طرف دیگر، اولاً ۶۳۶ همت هزینه در بودجه در نظر گرفته شده بوده است که ۱۰۵ همت کسری را در این بخش نشان می‌دهد؛ ثانیاً پرداخت یارانه‌های نقدی که جایگزین ارز ترجیحی شدند، در مجموع ۷۰ همت مخارج بیشتر ایجاد کرده است. در نتیجه ۱۷۵ همت کسری بودجه در تبصره ۱۴ یا همان هدفمندسازی یارانه‌ها وجود خواهد شد که به رقم ۲۰۰ همت کسری بودجه که رئیس سازمان برنامه و بودجه چندی پیش در مجلس ذکر کرد، نزدیک است. البته باید توجه داشت ادامه پرداخت ارز ترجیحی هم با توجه به افزایش قیمت‌های جهانی قطعاً مقداری فراتر از مقدار پیش‌بینی‌شده بودجه می‌داشت و می‌توانست حتی بیش از ۷۰ همت کسری را افزایش دهد.

راهکارهای کلی برای فرایند بودجه‌ریزی

گزارش مرکز پژوهش‌های پیشنهادهایی جزئی در زمینه نحوه تصویب بودجه در مجلس و همچنین بهبود بودجه‌ریزی در بخش‌های مختلف ارائه کرده است. اما مهم‌تر از همه، اصولی پیشنهادی است که باید در کلیت تدوین بودجه حاکم شود. یک پیشنهاد مهم این مرکز، حرکت به سمت بودجه برنامه‌ای است که در کشورهای موفق در حوزه بودجه‌ریزی استفاده می‌شود. در بودجه برنامه‌ای هزینه‌ها به عملکرد دستگاه‌ها پیوند می‌خورند و در نتیجه امکان نظارت مؤثر بر عملکرد بودجه در هر بخش فراهم می‌شود. همچنین نیاز است که مجلس معیارهای ارزیابی مشخصی داشته باشد تا هنگام تصویب بودجه بتواند تغییرات مثبتی نسبت به پیشنهاد دولت اعمال کند. پیشنهاد دیگر این است که تمام ارقام و ردیف‌های بودجه ذیل سقف کلی بودجه قرار گیرند. همان‌طور که گفته شد، در مواردی مثل تبصره ۱۴، بودجه یک بخش جزو جمع بودجه کل محاسبه نمی‌شود. وضعیت موجود باعث عدم شفافیت مجموع مخارج و منابع دولت می‌شود.

پیش‌بینی بازوی پژوهشی مجلس برای رفع مشکل بیش‌برآوردی درآمدها اعم از درآمدهای نفتی این است که دولت به طور رسمی فروض پیشبینی منابع و اسناد پشتیبان آن‌ها را همراه با لایحه ارائه کند. این اقدام احتمالاً امکان ارزیابی کردن کیفیت بودجه‌ریزی در آینده را بیشتر خواهد کرد. گزارش همچنین از دولت می‌خواهد در لایحه سال جدید، ارتباط میان بودجه‌ای که بسته و وضعیت اقتصادی کشور را ترسیم کند و عملاً نشان دهد لایحه بودجه چه سیاست‌ها و جهت‌گیری‌هایی در واکنش به وضعیت موجود دارد.

ورای این پیشنهادهای اجرایی، تعدادی کلان‌پروژه در زمینه اصلاح ساختار بودجه تعریف می‌شوند که احتمالاً مهم‌ترینشان اصلاح رابطه مالی دولت با درآمد نفتی است؛ اتفاقی که نیازمند کارکرد متفاوتی از صندوق توسعه و تدوین قوانین بالادستی است. از دیگر کلان‌پروژه‌هایی که گزارش مرکز پژوهش‌ها نام برده، ساماندهی بدهی دولت، تقویت نظارت و شفافیت در بودجه، اصلاح فرایندهای تدوین در دولت و مجلس، ساماندهی صندوق‌های بازنشستگی و اصلاح ساختار مالیاتی است.

منبع: فردای اقتصاد