

عنوان نشست: تبیین و تشریح کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۴

واحد برگزارکننده نشست:	دانشکده اقتصاد
مسئول نشست:	دکتر سمانه عابدی (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	آبان ماه ۱۴۰۳
اعضای هیأت علمی:	دکتر فرشاد مؤمنی (عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	دکتر یونس تیموری (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه) و دکتر حسن خوشپور (سازمان برنامه و بودجه)
مسئله محوری نشست:	کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۴، ویژگی‌های لایحه بودجه ۱۴۰۴، آسیب‌شناسی لایحه بودجه ۱۴۰۴
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	سازمان برنامه بودجه و مجلس شورای اسلامی

چکیده مباحث طرح‌شده (مقدمه، چالش‌ها و مشکلات پیش رو):

بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۴ اهمیت زیادی دارد، زیرا این سند نه تنها چارچوب مالی کشور برای سال آینده را تعیین می‌کند، بلکه می‌تواند تأثیرات زیادی بر جنبه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور داشته باشد. در زیر به چند جنبه کلیدی اهمیت این بررسی اشاره شده است:

- ۱- **تعیین اولویت‌های اقتصادی:** لایحه بودجه ۱۴۰۴ نشان‌دهنده اولویت‌های اقتصادی دولت در زمینه‌های مختلف مانند اشتغال، زیرساخت‌ها، بهداشت و آموزش است. بررسی این اولویت‌ها به شفافیت بیشتر در خصوص اهداف دولت و نحوه تخصیص منابع کمک می‌کند.
- ۲- **مدیریت منابع و کاهش کسری بودجه:** بررسی دقیق لایحه می‌تواند به شناسایی نقاط ضعف در مدیریت منابع و مصارف دولت کمک کند. به ویژه در شرایطی که کشور با کسری بودجه و بدهی‌های عمومی روبه‌رو است، این بررسی می‌تواند گامی مؤثر در جلوگیری از بحران‌های مالی آتی باشد.

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۱۱۲

۳- **شفافیت مالی و نظارت عمومی:** لایحه بودجه فرصتی است برای ایجاد شفافیت مالی و نظارت عمومی بر عملکرد دولت. این فرآیند به شهروندان و کارشناسان اقتصادی این امکان را می‌دهد که چگونگی تخصیص منابع را بررسی کرده و در صورت نیاز، پیشنهادات و انتقادات خود را بیان کنند.

۴- **تحلیل تأثیرات اجتماعی و اقتصادی:** بودجه به‌طور مستقیم بر زندگی مردم و شرایط اقتصادی کشور تأثیر می‌گذارد. بررسی دقیق لایحه می‌تواند به ارزیابی آثار آن بر قشرهای مختلف اجتماعی، از جمله کارمندان دولت، بازنشستگان، اقشار کم‌درآمد و کارآفرینان کمک کند.

۵- **تعادل میان درآمدها و هزینه‌ها:** یکی از مهم‌ترین جنبه‌های بررسی بودجه، اطمینان از برقراری تعادل میان درآمدها و هزینه‌ها است. این موضوع به کنترل تورم، جلوگیری از افزایش بدهی‌ها و حفظ پایداری اقتصادی کمک می‌کند.

۶- **تقویت رویکردهای اصلاحی در نظام مالی:** لایحه بودجه ۱۴۰۴ به دنبال اصلاحات در نظام مالیاتی، مدیریت بدهی‌ها و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی است. بررسی این موارد می‌تواند به شناسایی و پیشنهاد راهکارهای عملی برای اجرای موفق این اصلاحات کمک کند.

در مجموع، بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۴ نه تنها یک ضرورت فنی است، بلکه یک مسئولیت اجتماعی و سیاسی نیز به شمار می‌آید تا اطمینان حاصل شود که منابع کشور به درستی و با اولویت‌های معقول و پایدار تخصیص می‌یابد.

لایحه بودجه ۱۴۰۴ در واقع بودجه سال دوم اجرای برنامه هفتم توسعه محسوب می‌شود. با توجه به تعدد و تنوع ذی‌نفعانی که در این بودجه دخیل هستند، ارزیابی‌ها به‌طور طبیعی می‌تواند مثبت یا منفی باشد. با این حال، نکته‌ای که باید مدنظر قرار گیرد این است که این ارزیابی‌ها باید از منظر ساختار، یکپارچگی، شفافیت، برنامه‌محوری و توانایی در رفع مشکلات اقتصادی کشور مورد بررسی قرار گیرد.

بودجه سال ۱۴۰۴ ویژگی‌های نوینی دارد که در گذشته مشاهده نشده است. این بودجه به‌عنوان اولین بودجه دولت چهاردهم، با توجه به شعارها و اهداف اعلام‌شده تدوین شده و اولین بودجه‌ای است که مجلس فعلی در تصویب آن نقش داشته است. همچنین این بودجه پایان سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور را نشان می‌دهد و برنامه هفتم توسعه نقش اساسی در تدوین آن دارد. اصلاحات در نظام بودجه‌ریزی از جمله مواردی است که در این بودجه مطرح شده، اما این اصلاحات باید با تغییرات در عملکرد دولت همراه باشد. به علاوه، اصلاحات در تفکیک منابع و هزینه‌ها و شفافیت اطلاعات از دیگر ویژگی‌های این بودجه است.

در بودجه ۱۴۰۴، منابع از سه بخش اصلی تأمین می‌شوند: مالیات‌ها، فروش نفت و دارایی‌ها و انتشار اوراق. با وجود این، کسری بودجه ۱۸۰۵ هزار میلیارد تومانی از طریق فروش منابع کشور و انتشار اوراق تأمین می‌شود. به‌ویژه، دولت به‌طور پیش‌دستانه از صندوق توسعه ملی و سایر منابع استفاده خواهد کرد. همچنین، بخش عمده‌ای از بودجه به تأمین هزینه‌های جاری اختصاص دارد، در حالی که سهم سرمایه‌گذاری‌ها کمتر از ۱۰ درصد است. در این لایحه دولت در تلاش است تا با اصلاح نرخ ارز، نرخ تخصیصی برای کالاهای اساسی را افزایش دهد و به یک نرخ ارز تک‌نرخ نزدیک شود.

بر اساس مقایسه‌ای که انجام شد، وضعیت منابع و مصارف بودجه‌ای در لایحه ۱۴۰۴ نشان‌دهنده نکات مهمی است:

۱- منابع و مصارف بودجه متعارف: منابع بودجه متعارف در لایحه ۱۴۰۴ به میزان ۳۵۰۰

همت پیش‌بینی شده، در حالی که مصارف بودجه‌ای به ۳۷۰۰ همت می‌رسد؛ بنابراین، کسری بودجه در حدود ۲۱۵ همت وجود دارد که باید از طریق صندوق توسعه ملی تأمین شود تا کسری بودجه پوشش داده شود.

۲- رشد منابع و مصارف: نسبت به مصوب سال ۱۴۰۳، درآمدهای عمومی در لایحه

۱۴۰۴ حدود ۴۲ درصد رشد داشته‌اند. در مقابل، مصارف بودجه‌ای ۴۸ درصد رشد

کرده‌اند. این نشان‌دهنده این است که هزینه‌ها از درآمدها بیشتر رشد کرده‌اند که منجر به کسری در بودجه می‌شود.

۳- **واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای:** رشد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (که شامل منابع برای سرمایه‌گذاری‌های دولتی می‌شود) ۱۶ درصد بوده است، در حالی که مصارف سرمایه‌ای دولت ۵۷ درصد رشد کرده است. این نشان می‌دهد که در حوزه سرمایه‌گذاری، کسری وجود دارد و نیاز است تا منابع اضافی از سایر بخش‌ها تأمین شود.

۴- **رشد کلی بودجه:** رشد کلی منابع بودجه عمومی (که شامل هم بودجه متعارف و هم فرا بودجه‌ای است) ۵۲ درصد بوده که نسبتاً بالا به نظر می‌رسد، ولی از آنجا که این افزایش رشد در مصارف نیز مشاهده می‌شود، فشار زیادی به منابع وارد می‌آید. در نهایت، این اطلاعات نشان‌دهنده این است که دولت با چالش‌های جدی در تأمین منابع لازم برای پوشش مصارف روبروست و باید از منابع خارج از بودجه معمول (مثل صندوق توسعه ملی) استفاده کند. همچنین، افزایش رشد مصارف در برابر رشد درآمدها می‌تواند نشان‌دهنده دشواری در تعادل بین هزینه‌ها و درآمدهای دولت باشد.

در لایحه بودجه ۱۴۰۴، یکی از ویژگی‌های مهم، توجه به **ثبات‌سازی اقتصادی** است. این هدف در راستای کاهش بی‌ثباتی‌هایی که در اقتصاد کشور وجود دارد، طراحی شده است. برخی از مهم‌ترین بی‌ثباتی‌ها که در این لایحه به آن‌ها توجه شده و اقدامات مربوط به رفع آن‌ها به شرح زیر هستند:

۱- درآمد سرانه پایین:

- درآمد سرانه کشور در سال‌های اخیر روند نزولی شدیدی را تجربه کرده است. در سال ۱۴۰۲، درآمد سرانه به حدود ۵۶ میلیون ریال (یا ۵ میلیون تومان) رسیده که نشان‌دهنده پایین بودن این شاخص است.

- این مسئله می‌تواند به عنوان یکی از نشانه‌های بی‌ثباتی اقتصادی در نظر گرفته شود، زیرا پایین بودن درآمد سرانه می‌تواند تأثیر منفی بر قدرت خرید مردم و رشد اقتصادی کشور داشته باشد.

۲- پایین بودن بودجه عمرانی و سرمایه‌گذاری کم دولت:

- یکی از چالش‌های اساسی در کشور، پایین بودن بودجه عمرانی و کاهش سرمایه‌گذاری دولت است. به‌ویژه در بخش‌های مهمی مانند طرح‌های عمرانی و زیرساختی که به رشد و توسعه بلندمدت نیاز دارند.

- در بودجه‌های اخیر، برخلاف افزایش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، سهم دولت در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که باید به سرمایه‌گذاری‌های عمرانی تخصیص یابد، کاهش یافته است. این نشان‌دهنده این است که بخش زیادی از منابع سرمایه‌ای به هزینه‌های جاری دولت اختصاص پیدا می‌کند و به همین دلیل سرمایه‌گذاری‌های عمرانی کاهش یافته است.

در پاسخ به این بی‌ثباتی‌ها، برخی از سیاست‌ها و اقدامات در لایحه بودجه ۱۴۰۴ گنجانده شده‌اند که هدف آن‌ها افزایش ثبات اقتصادی و کاهش این مشکلات است. به عنوان مثال:

- تخصیص بیشتر منابع به بخش‌های عمرانی و کاهش وابستگی به هزینه‌های جاری برای جلوگیری از کاهش سرمایه‌گذاری‌های دولتی.
- تلاش برای تقویت منابع درآمدی و مقابله با رکود اقتصادی با تمرکز بر بهبود ظرفیت‌های تولید و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی.

لایحه بودجه ۱۴۰۴ سعی دارد با ثبات‌سازی درآمدهای دولت و تخصیص بهتر منابع، شرایطی را فراهم کند که زمینه برای رشد و بهبود شاخص‌های اقتصادی در درازمدت فراهم شود. بی‌ثباتی‌های اقتصادی که شما به آن‌ها اشاره کردید، تأثیرات عمیقی بر ساختار اقتصادی و اجتماعی کشور دارند. مهم‌ترین مواردی که در لایحه بودجه ۱۴۰۴ برای مقابله با این بی‌ثباتی‌ها مد نظر قرار گرفته‌اند، به شرح زیر است:

۳- تورم بالا:

- **تورم شدید** یکی از چالش‌های اصلی اقتصاد ایران در سال‌های اخیر بوده است. همان‌طور که اشاره کردید، تورم در دوره‌های مختلف به ویژه در دوره دوم تحریم‌ها، به بیش از ۵۰-۶۰ درصد نیز رسیده است. در حال حاضر، تورم در حدود ۳۵-۴۰ درصد است که نشان‌دهنده مشکلات ساختاری در سیاست‌های پولی و ارزی است.

- برای کنترل این بی‌ثباتی، یکی از راهکارهای مهم می‌تواند **کاهش فشارهای تورمی** از طریق سیاست‌های مالی و پولی منسجم و هدفمند باشد که البته با توجه به وضعیت اقتصادی پیچیده، دستیابی به این هدف چالش‌برانگیز است.

۴- افزایش نرخ ارز و شکاف ارزی:

- **افزایش مستمر نرخ ارز و شکاف** بین نرخ ارز آزاد و نیمایی، به بی‌ثباتی‌های بیشتر در اقتصاد دامن زده است. در مهرماه ۱۴۰۳، نرخ ارز آزاد به ۶۰ هزار تومان و نرخ ارز نیمایی به حدود ۴۳ هزار تومان رسید که این شکاف رو به افزایش است.
- این تفاوت نرخ ارز باعث اختلال در واردات، افزایش قیمت کالاها و نوسانات شدید در بازارهای مختلف می‌شود که یکی از عوامل مهم بی‌سامانی اقتصادی است. یکی از سیاست‌های پیشنهادی می‌تواند **تنظیم بهتر نرخ ارز و کاهش اختلاف آن** باشد که نیازمند هماهنگی دقیق میان سیاست‌های ارزی و تجاری است.

۵- نابرابری درآمدی و تشدید ضریب جینی:

- **نابرابری‌های درآمدی** یکی از چالش‌های اجتماعی و اقتصادی کشور است. افزایش ضریب جینی در دهه اخیر، نشان‌دهنده شدت بیشتر این نابرابری‌هاست. این نابرابری‌ها می‌توانند منجر به افزایش نارضایتی اجتماعی و سیاسی شوند.
- برای مقابله با این مسئله، سیاست‌های حمایتی از قبیل **بهبود توزیع عادلانه منابع و افزایش دسترسی به خدمات عمومی** (به ویژه در حوزه‌های بهداشت، آموزش و مسکن) از جمله راهکارهای ضروری است.

لذا اگر بخواهیم تغییرات مؤثری در این حوزه اتفاق بیفتد، طبیعتاً نیازمند سرمایه‌گذاری بیشتر و جدی‌تر از سوی تمام علاقه‌مندان به سرنوشت کشور است. بررسی علمی بودجه سالانه کشور نیازمند نگاه در سه سطح است: **نگاه سطح خرد به بودجه، نگاه سطح کلان به بودجه و نگاه سطح توسعه به بودجه.**

در سطح خرد، دولت به‌عنوان یک سازمان بزرگ در نظر گرفته می‌شود و سند بودجه به‌منزله سند دخل و خرج این سازمان است. استانداردهایی که در این سطح برای بررسی سند بودجه باید مورد توجه قرار گیرد، شامل **ضابطه بهیمنی، کارایی و آزادی انتخاب** است. با این حال، اگر بخواهیم این ارزیابی را انجام دهیم، باید اذعان کرد که نظام تصمیم‌گیری اساسی کشور و سازمان برنامه و بودجه نه توان و نه تمایل لازم را برای فراهم‌سازی بستر چنین ارزیابی‌ای دارد. ابتدایی‌ترین داده‌ای که برای این ارزیابی ضروری است، وجود یک نظام حسابداری قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات عرضه‌شده توسط دولت است. متأسفانه، ترکیب نخواستن و نتوانستن هر دو موجب شده است که چنین نظامی در تاریخ بودجه‌ریزی کشور هرگز شکل نگیرد.

از منظر تحلیل‌های سطح کلان، بودجه به‌عنوان تجلی فلسفه وجودی دولت تعریف می‌شود. در این سطح، دولت به مفهوم کلی آن (نه صرفاً قوه مجریه) مورد نظر است. فلسفه وجودی حکومت در ایجاد **ثبات بخشی** است. علت این امر تقدم رتبه‌ای مسائل سطح کلان به توسعه است. اگر فضای کلان اقتصاد دچار بی‌ثباتی باشد، قیمت‌ها به جای ارسال علائم صحیح، علائم نادرست می‌فرستند و این امر منجر به **سوء تخصیص منابع، کاهش کارایی، بهیمنی و آزادی انتخاب** در واحدهای سطح خرد می‌شود؛ بنابراین، شاخص‌های ما برای ارزیابی بودجه از منظر سطح کلان این است که این ابزار تا چه حد قابلیت تحقق اهداف کلان را دارد.

همان‌طور که از نظر روش‌شناختی تأکید شده، به دلیل تقدم رتبه‌ای مسائل سطح کلان بر خرد، حیاتی‌ترین و اساسی‌ترین ارزیابی از بودجه، بررسی آن از دریچه تحلیل‌های سطح توسعه است. بر این اساس تا زمانی که حداقل‌هایی از بسترهای توسعه‌ای فراهم نشود،

ابزارهای کلان یا به درستی عمل نخواهند کرد یا برخلاف فلسفه وجودی‌شان رفتار می‌کنند. نتیجه این امر بروز انواع اختلال‌ها و نارسایی‌ها خواهد بود.

توصیه‌های سیاستی:

۱- نظام بودجه‌ریزی همچنان همان ساختار و محتوای پیشین خود را دارد و آن تحولی که انتظار می‌رفت، ایجاد نشده است. ظاهر آن ممکن است مدرن و مبتنی بر رویکردهای جدید به نظر برسد، اما در باطن، همان ساختار تلخ و ناکارآمد گذشته باقی مانده است؛ بنابراین، این فرآیند نیازمند تغییرات اساسی در محتوا و عملکرد است که تاکنون به طور کامل محقق نشده است.

۲- نظام بودجه‌ریزی کشور به طور خاص، مختص به ایران است و در هیچ کجای دیگر دنیا چنین سازکاری وجود ندارد. شواهدی مانند تبصره‌ها و احکام موجود در بودجه‌های سالانه، نمایانگر این تفاوت است. در بسیاری از کشورهای دیگر، حتی کشورهای همسایه مانند ترکیه، پاکستان و هند، چنین سازوکارهایی در بودجه‌ریزی وجود ندارد. برای مثال، در این کشورها چیزی به نام «تبصره» در بودجه‌ها وجود ندارد و سیستم بودجه‌ریزی آن‌ها بر اساس چارچوب‌هایی متفاوت است. در حالی که در ایران، تبصره‌ها در عمل تبدیل به احکام اجرایی می‌شوند و این احکام معمولاً به شکل دستورالعمل‌های بالا به پایین تنظیم می‌شوند. در این زمینه لازم به ذکر، تبصره در معنای اصلی خود به معنای روشن‌سازی و تصریح یک تغییر یا توضیح در مورد بخش‌هایی از بودجه است. این تغییرات معمولاً مربوط به ارقام و ردیف‌های خاص بودجه هستند که به دلیل اهمیت یا تغییرات قابل توجه، نیاز به توضیح دارند؛ اما در بودجه ایران، این تبصره‌ها به احکام اجرایی تبدیل شده‌اند که بیشتر جنبه دستوری دارند و هیچ ارتباط مستقیم یا منطقی با ردیف‌های بودجه ندارند؛ به عبارت دیگر، جهت حرکت این تبصره‌ها از احکام به سمت ردیف‌های بودجه است، نه بالعکس. این رویکرد کاملاً برخلاف مفهوم اصلی تبصره است که باید به توضیح تغییرات در ردیف‌های بودجه و تخصیص منابع بپردازد. این نحوه طراحی و تنظیم تبصره‌ها نشان‌دهنده این است که

بودجه‌ریزی در ایران به‌طور سنتی از بالا به پایین بوده است، یعنی دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه سازمان برنامه و بودجه خود را متولی همه امور می‌دانند و تصمیمات کلیدی در مورد نحوه تخصیص منابع و وظایف دستگاه‌ها را اتخاذ می‌کنند. این ساختار باعث می‌شود که تبصره‌ها تبدیل به احکام دستوری شوند که به‌طور مستقیم در پیاده‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌ها نقش دارند.

۳- رویکرد نظام تدریجی در بودجه‌ریزی که در دهه‌های ۴۰، ۵۰ و ۶۰ میلادی در کشورهای اروپایی و غرب رایج بود، بر مبانی نظری خاصی استوار بود که از اندیشه‌های کینز نشأت می‌گرفت. بر اساس این رویکرد، گسترش کسری بودجه به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی برای تقویت رشد اقتصادی و پایداری آن مورد توجه قرار می‌گرفت. این نظام بودجه‌ریزی بر پایه شرایط اقتصادی پایدار و مبتنی بر رشد اقتصادی با ثبات طراحی شده بود تا بتواند روند رشد را تقویت و همراهی کند. در مقابل، نظام بودجه‌ریزی ایران، اگرچه به لحاظ ظاهری شباهت‌هایی با نظام تدریجی دارد، اما از نظر مبانی نظری و فنی کاملاً متفاوت است. آنچه در ایران به‌عنوان بودجه‌ریزی تدریجی شناخته می‌شود، عملاً به افزایش سالانه مبالغ بودجه بر اساس بودجه سال قبل محدود شده است، بدون آنکه رویکرد علمی یا هدفمند مشابه آنچه در اروپا اجرا می‌شد، در پس آن وجود داشته باشد. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که نظام بودجه‌ریزی کشور ما نیازمند بازنگری جدی در مبانی نظری و طراحی فنی خود است.

۴- نظام بودجه‌ریزی در ایران، موجب ایجاد مشکلاتی برای خود سازمان‌ها و نهادهای دولتی شده است. به دلیل احکامی که از بالاترین سطوح صادر می‌شود، دولت خود را درگیر وظایفی می‌کند که ممکن است اصلاً به او مربوط نباشد. این درگیری‌ها و تخصیص منابع برای امور غیر ضروری، هزینه‌تراشی‌های زیادی را برای دولت ایجاد کرده است. به این ترتیب، این سازوکار باعث بروز کسری بودجه مزمن و همیشگی در کشور می‌شود، زیرا دولت همواره با مجموعه‌ای از احکام و وظایف مواجه است که باید آن‌ها را اجرایی کند، حتی اگر برخی از این وظایف به‌طور مستقیم با مسئولیت‌های اصلی دولت مرتبط نباشند؛

بنابراین این تمرکزگرایی و دخالت دولت در مسائل مختلف باعث شد که احکام اجرایی در قالب تبصره‌ها در بودجه گنجانده شوند، احکامی که وظایفی را برای دولت تعریف می‌کنند و موجب می‌شوند دولت منابع را صرف امور متعددی کند که برخی از آن‌ها شاید به مسئولیت‌های اصلی او مرتبط نباشند. این فرآیند، به نوبه خود، باعث کسری بودجه می‌شود و روند حل این مشکل را دشوار می‌سازد.

۵- مشکلات ساختاری در نظام مالیاتی کشور و وابستگی بیش از حد به منابع نفتی از دیگر چالش‌ها می‌باشد. به دلیل آنکه بسیاری از درآمدهای کشور به‌ویژه درآمدهایی که از منابع مختلف نظیر عوارض، حقوق گمرکی و سایر درآمدهای غیر مالیاتی به دست می‌آید، به‌طور مستقیم به‌عنوان درآمد مالیاتی در بودجه ثبت نمی‌شود. این مسأله باعث می‌شود که سهم واقعی درآمدهای مالیاتی در بودجه کشور کمتر از آن چیزی که در نمودارها و آمارهای رسمی نشان داده می‌شود، به نظر برسد؛ بنابراین، اگر این نوع درآمدها را هم در نظر گرفته شود، ممکن است نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی ایران بیشتر از آن چیزی باشد که به‌طور معمول در آمارها گزارش می‌شود. با این حال، نسبت واقعی مالیات به تولید ناخالص داخلی ایران همچنان در مقایسه با نرم جهانی و کشورهای دیگر، پایین‌تر است. در داده‌های موجود تا سال ۱۴۰۳، میانگین نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران حدود ۷ درصد بوده است. در صورتی که فرض شود ۱۰۰ درصد مالیات مصوب در بودجه ۱۴۰۳ محقق شود، این نسبت به ۷,۱ درصد خواهد رسید. برای لایحه بودجه ۱۴۰۴، پیش‌بینی شده که مجموع درآمدهای مالیاتی و حقوق گمرکی به حدود ۱۹۰۰ همت برسد که اگر نسبت آن به تولید ناخالص داخلی محاسبه شود، به حدود ۷,۷ درصد خواهد رسید. با این حال، این میزان هنوز فاصله قابل توجهی با هدف برنامه هفتم توسعه که دستیابی به ۱۰ درصد است، دارد. این تحلیل نشان می‌دهد که برای رسیدن به هدف ۱۰ درصد، نیاز به تغییرات اساسی در نظام مالیاتی، افزایش کارایی آن و همچنین کاهش وابستگی به منابع نفتی و غیر مالیاتی است تا بتوان به این نسبت بالاتر دست یافت.

۶- درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های جاری نیز حائز اهمیت است. همان‌طور که اشاره کردید، در ایران این نسبت نسبتاً پایین است و این وضعیت در مقایسه با کشورهای دیگر، به ویژه کشورهای همسایه، قابل توجه است. به‌طور خاص، در سال ۱۴۰۲ نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های جاری ایران حدود ۵۹ درصد بوده که در مقایسه با بسیاری از کشورها، پایین است. حتی با فرض تحقق ۱۰۰ درصدی مالیات‌های مصوب برای سال ۱۴۰۳، این نسبت به حدود ۷۳ درصد خواهد رسید و در لایحه بودجه ۱۴۰۴ که پیش‌بینی شده حدود ۶۸ درصد باشد، هنوز فاصله قابل توجهی با هدف برنامه هفتم توسعه که ۸۰ درصد است، وجود دارد. این فاصله زیاد با هدف ۸۰ درصدی در پایان برنامه هفتم، نشان‌دهنده چالش‌های بزرگ در دستیابی به چنین هدفی است. در حقیقت، رسیدن به این نسبت مالیاتی به هزینه‌های جاری نیازمند تغییرات عمیق در نظام مالیاتی و همچنین افزایش کارایی بودجه‌ریزی است.

۷- یکی از ویژگی‌های مهم لایحه بودجه ۱۴۰۴ ترکیب منابع بودجه‌ای و فرا بودجه‌ای به‌صورت یکپارچه است. در گذشته، منابع فرا بودجه‌ای به‌طور معمول در بودجه‌های رسمی کشور لحاظ نمی‌شدند، اما برای اولین بار، منابع و مصارف فرا بودجه‌ای به‌طور شفاف در کنار منابع بودجه‌ای گنجانده شده است. این تغییر باعث پیچیدگی بیشتر در مقایسه با سال‌های گذشته شده است، زیرا منابع و مصارف جدیدی به این لایحه اضافه شده که قبلاً در قوانین بودجه لحاظ نمی‌شدند. در لایحه بودجه ۱۴۰۴، منابع فرا بودجه‌ای حدود ۲۴۶۷ همت پیش‌بینی شده که بیشتر آن از محل صندوق توسعه ملی تأمین می‌شود. این منابع که پیش‌تر هیچ‌گاه به‌طور رسمی در بودجه ذکر نمی‌شدند، اکنون در قالب فرابودجه وارد محاسبات شده‌اند. با این حال، در مقایسه با مصارف فرا بودجه‌ای که ۲۲۵۳ همت است، حدود ۲۱۵ همت اضافه منابع در بخش فرا بودجه‌ای وجود دارد. این اضافه منابع نشان‌دهنده استفاده از منابع صندوق توسعه ملی است که دولت اجازه استفاده از آن را گرفته و در فرابودجه لحاظ کرده است. این تغییرات و ترکیب منابع و مصارف بودجه‌ای و فرا بودجه‌ای نشان‌دهنده پیچیدگی‌های بیشتر در بودجه‌ریزی کشور است و می‌تواند بر تحلیل و ارزیابی لایحه بودجه تأثیرگذار باشد.

فصل دوم: توصیه‌های سیاستی نشست‌ها به تفکیک ... ۱۲۲

۸- بودجه کل کشور ۸۹۶,۱۱ هزار میلیارد تومان است که بودجه دولت ۴۰۷,۶ هزار میلیارد تومان و بودجه شرکت‌های دولتی ۴۸۹,۵ هزار میلیارد تومان می‌باشد. این ارقام، هیچ سنخیتی با یکدیگر ندارند. چرا که در دولت، حسابداری نقدی اعمال می‌شود و در شرکت‌های دولتی، حسابداری تعهدی استفاده می‌شود، بنابراین ذات این دو نوع حسابداری کاملاً متفاوت است و نمی‌توان این ارقام را با هم جمع کرد. یکی از اقدامات اصلاحی که در نظام بودجه‌ریزی می‌تواند انجام شود، این است که این دو بخش را به‌درستی تفکیک کنیم. به این صورت که بودجه شرکت‌های دولتی را جدا کرده و درآمد و هزینه‌های آن‌ها را به‌طور مستقل از دولت در نظر بگیریم. در حال حاضر، در بودجه دولت، درآمدها از یک طرف وارد می‌شوند و هزینه‌ها از طرف دیگر ثبت می‌شوند. در حالی که در شرکت‌های دولتی، درآمد و هزینه به‌طور داخلی چرخش می‌کند و در میان شرکت‌ها جابه‌جا می‌شود که منجر به احتساب مضاعف می‌شود.

۹- روند نظام بودجه‌ریزی کشور همچنان بر اساس هزینه‌ها تنظیم می‌شود، به این معنا که ابتدا هزینه‌ها برآورد می‌شود و سپس منابع برای تأمین آن هزینه‌ها پیش‌بینی می‌گردد. این روش به‌ویژه زمانی که درآمدهای پیش‌بینی شده محقق نمی‌شود، به مشکلات زیر می‌انجامد:

۱- برای پوشش کسری‌ها، ممکن است دولت مجبور شود پروژه‌های سرمایه‌گذاری را متوقف کرده و منابع مالی تخصیص‌یافته برای آن را به مصارف جاری منتقل کند.

۲- علاوه بر این، هزینه‌ها ممکن است بیشتر از درآمدهای واقعی پیش‌بینی شده باشند که منجر به چالش‌های جدی در تأمین مالی می‌شود.

لذا این روند، بر عدم همخوانی دقیق میان درآمدها و هزینه‌ها تأکید دارد و نمایانگر مشکلات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی کشور است که به اصلاحات اساسی نیاز دارد.

۱۰- در مقام تجویز، بر ضرورت سرمایه‌گذاری علمی و عملی برای اصلاح رویکردها و ایجاد نظامی کارآمد در سه سطح خرد، کلان و توسعه تأکید می‌شود. در سطح خرد، استانداردهایی مانند بهینگی و کارایی نیازمند وجود نظام حسابداری قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات هستند

که تاکنون شکل نگرفته است. در سطح کلان، تأمین ثبات بخشی به اقتصاد و رفع بی‌ثباتی‌ها، اولویت اساسی است. از منظر توسعه، فراهم‌سازی بسترهای پایه‌ای برای تحقق اهداف بلندمدت، لازمه بهبود شرایط است.

۱۱- لزوم گفت‌وگوی سازنده میان حکومت و مردم، مبتنی بر شفافیت و پذیرش مسئولیت متقابل از دیگر موارد مورد تأکید است. اصلاحات واقعی، مستلزم فهم ضرورت تغییر مسیر از سوی ساختار قدرت و پذیرش نقش نیروهای توسعه‌خواه و دانشگاهیان در این فرآیند است. لذا، بدون تغییرات اساسی در رویکردها و اولویت‌بندی‌ها، تداوم مشکلات ساختاری و نارسایی‌ها اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

۱۲- در نهایت در خصوص بودجه ۱۴۰۴، می‌توان گفت که این بودجه در مسیر شفافیت و جامعیت قرار دارد. اقدامات دولت در این راستا قابل قبول است و برآوردهای ارائه شده نسبتاً منطقی به نظر می‌رسد. با این حال، اصلاح نظام بودجه‌ریزی باید از اصلاح عملکرد دولت آغاز شود. ابتدا دولت باید ساختارهای داخلی خود را اصلاح کرده، سپس فرآیندهای بودجه‌ریزی را بر اساس عملکرد بهبود بخشد. روش‌های فعلی که عمدتاً مبتنی بر بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد هستند، ممکن است نیاز به تکمیل و بهبود داشته باشند و روش‌های جدیدتر نیز می‌توانند به‌عنوان گزینه‌های مؤثرتر برای بهبود این نظام در نظر گرفته شوند.

۱۳- در نهایت موارد ذیل قابل ارائه پیشنهاد می‌باشد:

۱- اصلاح ساختار درآمدی بودجه

- کاهش وابستگی به نفت: تمرکز بر افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق اصلاح نظام مالیاتی، جلوگیری از فرار مالیاتی و گسترش پایه مالیاتی.
- تنوع‌بخشی به منابع درآمدی: تقویت درآمدهای غیرنفتی مانند صادرات غیرنفتی، گسترش سرمایه‌گذاری‌های مولد و تقویت صنایع دانش‌بنیان.
- شفافیت در درآمدها: ارائه گزارش دقیق از سهم هر بخش از درآمدهای دولت برای جلب اعتماد عمومی و برنامه‌ریزی دقیق‌تر.

۲- کنترل و بهینه‌سازی هزینه‌های جاری

- مدیریت هزینه‌های غیرضروری: حذف ردیف‌های بودجه‌ای غیرضروری و کاهش هزینه‌های نهادهای غیرمولد
- کاهش اتلاف منابع: بازنگری در بودجه‌ریزی پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام و اولویت‌بندی آن‌ها

۳- تقویت شفافیت و پاسخگویی در بودجه‌ریزی

- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد: تخصیص منابع به دستگاه‌ها و پروژه‌ها بر اساس میزان اثربخشی و نتایج عملکردی
- شفافیت مالی: انتشار اطلاعات مالی و بودجه‌ای به صورت عمومی برای جلوگیری از سوءاستفاده و افزایش کارایی

۴- توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی

- سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها: تخصیص منابع به پروژه‌های کلیدی مانند حمل‌ونقل، آب، انرژی و فناوری اطلاعات.
- حمایت از بخش خصوصی: ایجاد مشوق‌های مالیاتی و اعتباری برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش‌های مولد.

۵- مدیریت بدهی و منابع مالی دولت

- کنترل استقراض داخلی و خارجی: جلوگیری از استقراض بی‌رویه و مدیریت بدهی‌های دولت با انتشار اوراق قرضه کارآمد.
- تقویت ذخایر ارزی: مدیریت بهینه منابع ارزی برای مقابله با نوسانات بازار جهانی و تقویت ثبات اقتصادی.

۶- توجه به عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری‌ها

- حمایت از اقشار آسیب‌پذیر: طراحی برنامه‌های حمایتی برای کاهش فشار تورمی بر دهک‌های پایین جامعه.
- توسعه آموزش و بهداشت: افزایش سهم آموزش و بهداشت از بودجه برای ارتقای شاخص‌های توسعه انسانی.

۱۲۵ توصیه‌های سیاستی دانشگاه علامه طباطبائی به ...

۷- حمایت از توسعه پایدار

- تقویت برنامه‌های زیست‌محیطی: اختصاص بودجه به کاهش آلودگی، مدیریت منابع آب و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر.
- توجه به تغییرات اقلیمی: تخصیص منابع برای مقابله با اثرات تغییرات آب‌وهوایی و مدیریت بحران‌های طبیعی.

۸- اصلاح نظام بودجه‌ریزی

- بودجه‌ریزی چندساله: طراحی بودجه با رویکرد چندساله برای پیش‌بینی بهتر شرایط اقتصادی.
- تدوین اهداف قابل اندازه‌گیری: تنظیم بودجه بر اساس شاخص‌های عملکردی و اقتصادی شفاف.

این اصلاحات می‌تواند منجر به بهبود کارایی، شفافیت و پایداری مالی بودجه سال ۱۴۰۴ شود و در جهت تقویت رشد اقتصادی و کاهش نابرابری‌ها مؤثر باشد.