

بودجه ۱۴۰۴  
با ویژگی‌های خاص



عاطفه خسروی  
سرمدیر

نماینده‌گان مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی سه‌شنبه ۸ آبان ۱۴۰۲ رأی موافق، ۹۶ رأی مخالف و ۴ رأی ممتنع از ۲۴۹ نماینده حاضر با کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۴ موافقت کردند.

رئیس‌جمهوری در این جلسه با تأکید بر اینکه در تدوین لایحه بودجه با نمایندگان در کمیسیون‌های اقتصاد، برنامه و بودجه و اسناد و برنامه‌های همکاری شده، تأکید کرد، مهم‌ترین ویژگی این لایحه شفافیت آن است. معاون پارلمانی رئیس‌جمهور نیز در تازه‌ترین اظهارات درباره بودجه ۱۴۰۴ بر حمایت دولت از اقتدار کم‌درآمد در این لایحه و برنامه اخذ مالیات از پردرآمدها تأکید کرده و گفته است: دولت با افزایش دوربرابری معافیت مالیاتی حقوق‌بگیران در بودجه سال آینده، نشان داد که اولویت اصلی اش توجه به اقشار ضعیف و کم‌درآمد است.

شهرام دبیری در عین حال، افزایش قابل‌توجه بودجه عمرانی در لایحه ۱۴۰۴ نسبت به سال گذشته را از ویژگی‌های دیگر این لایحه خوانده و گفته: افزایش میزان مالیات در بودجه سال آینده ۳۹ درصد است که نسبت به سال‌های قبل کاهش یافته است. به گفته دبیری، دولت سعی داشته به‌سمت اخذ مالیات از پردرآمدها حرکت کند. با این‌همه به‌نظر می‌رسد لایحه بودجه ۱۴۰۴ با اعداد شگفت‌انگیز خود، چالش‌ها و فرصت‌های جدیدی را برای اقتصاد کشور ایجاد کند که نیازمند بررسی دقیق و نظارت مستمر خواهد بود.

در ادامه به بیان چند نکته مهم درباره لایحه بودجه ۱۴۰۴ می‌پردازیم: ۱- بودجه ۳۱ هزار تومانی معادل دلار ۲۸ هزار و ۵۰۰ تومانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ بود. در صورتی که تورم سال ۱۴۰۳ برابر با ۳۰ درصد باشد، نرخ یورو برای کالاهای اساسی برابر با ۲۰ هزار و ۳۰۰ تومان و نرخ دلار نیز برابر با حدود ۳۷ هزار تومان خواهد بود. برخی معتقدند تغییر ارز ترجیحی کالاهای اساسی بخشی از فرآیند گام برداشتن در راستای یکسان‌سازی نرخ ارز در کل اقتصاد است. در حالی که تجربه نشان داده است به‌دنبال عدم موفقیت دولت‌ها در یکسان‌سازی نرخ ارز، معمولاً نرخ ارز بودجه، جایگزین نرخ ارز ترجیحی شده و نرخ ارز در بازار آزاد بر مبنای این نرخ تعیین می‌شود.

۲- سال‌هاست کسری بودجه دست از سر اقتصاد ایران بر نمی‌دارد و اگر ساختار بودجه‌ریزی ایران اصلاح نشود، ممکن است این درد رفته‌رفته به زخمی ناسور تبدیل شود. با افزایش ۴۲ درصدی درآمدها و رشد ۵۵ درصدی اعتبارات هزینه‌ای، شکاف بین درآمدها و اعتبارات هزینه‌ای در مقایسه با سال گذشته افزایش یافته و به ۱۸۰۵ هزار میلیارد تومان رسیده است. هرچند برخی نیز تأکید دارند، نمی‌توان لفظ کسری بودجه را به کسری تراز عملیاتی اطلاق کرد؛ با این تغییر، چنانچه طبق تعریف آن دسته از منابع که در بودجه عمومی از محل استقراض تأمین می‌شود و بر انبار بدهی دولت می‌افزاید، یعنی خالص انتشار اوراق بدهی و استقراض از صندوق توسعه ملی را کسری بودجه آشکار بدانیم، لایحه بودجه ۱۴۰۴ معادل ۷۷۱ هزار میلیارد تومان کسری دارد.

۳- براساس اعلام بانک مرکزی، رشد اقتصادی کشور در ۳ سال گذشته همواره بالاتر از ۴٫۵ درصد بوده است؛ با این حال رشد فصل بهار ۱۴۰۲ حدود ۳٫۲ درصد و رشد در سه‌ماهه اول ۲٫۵ درصد اعلام شده که نشان از کاهش ۲٫۵ واحد درصدی رشد اقتصادی در فصل بهار امسال نسبت به دوره مشابه سال گذشته دارد.

براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس در صورت تحقق کامل لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، به‌ویژه از محل رشد سرمایه‌گذاری و صادرات نفت پیش‌بینی شده، افزایش حدود ۰٫۸ درصدی رشد اقتصادی با نفت پیش‌بینی شده و حمید پورمحمدی رییس سازمان برنامه و بودجه نیز از هدف‌گذاری نرخ رشد ۴٫۴ درصدی برای سال آینده سخن گفته است. همچنین پورمحمدی هدف‌گذاری نرخ تورم سال ۱۴۰۴ را نیز ۳۰ درصد اعلام کرده و طی بیانیه‌ای در روز ۲۸ آبان، تأکید کرد که در صورت تحقق لایحه بودجه از میزان کاهش تورم برآورد شده براساس روند، به‌میزان ۱٫۲ واحد درصد بکاهد. به‌این‌ترتیب در صورت اجرای کامل بودجه سال ۱۴۰۴ تغییری در نرخ فقر و ضریب جینی پیش‌بینی نمی‌شود.

۴- در حوزه مالیات در بودجه ۱۴۰۴، مالیات بر درآمد حقوق اشخاص حقیقی و درآمدهای گمرکی با تغییرات قابل‌توجهی مواجه شده است. سقف معافیت مالیاتی حقوق‌بگیران به درآمدهای ماهانه ۴ میلیون تومان افزایش یافته که دوربرابر سقف حقوق و دستمزد امسال بود (این عدد امسال ۱۲ میلیون تومان بوده است).

همچنین اگر کسی از چند جا حقوق بگیرد و بیش از یک شغل داشته باشد، مجموع حقوق و مزایای دریافتی‌اش ملاک محاسبه مالیات قابل‌پرداخت خواهد بود. بر این اساس میزان مالیات قابل‌پرداخت هر شخص براساس پلکان مالیاتی تعریف شده است.

در نقطه مقابل، درآمدهای گمرکی با مالیات بر واردات، افزایش قابل‌توجهی را تجربه می‌کند. دلیل این امر نیز نحوه محاسبه ارزش هر محموله وارداتی است. امسال برای محاسبه ارزش هر محموله وارداتی، از نرخ ۲۸ هزار و ۵۰۰ تومان برای تبدیل دلار به تومان استفاده می‌شود، اما در سال آینده قرار است این نرخ به صورت شناور و معادل نرخ مرکز مبادله طلا و ارز باشد که در زمان کنونی حدود ۵۰ هزار تومان است؛ بنابراین در سال آینده واردکننده باید مبلغ بیشتری را تحت‌نظر مالیات بر واردات بپردازد و دولت از این محل رشد ۸۵ درصدی درآمد را برای خود پیش‌بینی کرده است.

نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده، نیز ۰٫۱ درصد پیش‌بینی شده که یک درصد اضافه‌شده، صرف اجرای تکالیف برنامه هفتم توسعه در خصوص متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان خواهد شد. نرخ مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی یا شرکت‌ها نیز معادل ۲۵ درصد است. البته در راستای حمایت از تولید، نرخ مالیات‌کنندگان بورسی ۵ درصد کاهش خواهد یافت. خودروهایی سواری که نرخ روز آنها بیش از ۵ میلیارد تومان باشد، باید نسبت به مازاد این مبلغ مالیاتی برابر با سالانه یک درصد پرداخت کنند. زمین‌های فاقد اعیانیه و واحدهای مسکونی با ارزش بیش از ۵۰ میلیارد تومان نیز نسبت به مازاد این مبلغ، معادل مالیات سالانه ۰٫۲ درصدی خواهند بود.

کارشناسان معتقدند باتوجه به نرخ تورم و هوشمندسازی و مبتنی بر داده شدن نظام مالیاتی، درآمدهای مالیاتی سال آینده قابلیت تحقق بالاتر از ارقام پیش‌بینی لایحه بودجه را دارند. در نتیجه پیش‌بینی می‌شود درآمدهای مالیاتی سال آینده بالغ بر ۱۷۰۰ هزار میلیارد تومان و به‌طورکامل محقق شود.

پیش‌بینی از عملکرد درآمدهای گمرکی در سال ۱۴۰۳ نیز حدود ۷۰ درصد، معادل ۱۰۰ هزار میلیارد تومان است که در صورت افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی و افزایش حجم واردات خودرو، درآمدهای گمرکی میزان تحقق آن افزایش خواهد یافت. اگرچه رقم پیش‌بینی لایحه بودجه ۱۴۰۴ درباره درآمدهای گمرکی با بیش‌برابری همراه است، اما در مجموع تحقق کامل فرسودی درآمدها در سال ۱۴۰۴ دور از انتظار نیست.

۵- مطابق بررس‌های انجام‌شده انتظار می‌رود در سال ۱۴۰۳ منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی و خوراک تحویلی به پتروشیمی‌ها به‌میزان ۴۴۰ هزار میلیارد تومان محقق شود. پیش‌بینی می‌شود در سال آینده معادل ۴۲۰ هزار میلیارد ریال از محل سهم دولت از صادرات نفت و گاز و میعانات گازی حاصل شده و در نتیجه رقم درآمد نفتی در لایحه سال آینده حدود ۹۰ هزار میلیارد تومان بیش‌برابری دارد.

به هر روی باید منتظر ماند و دید دولت آقای دکتر پزشکیان در نخستین تجربه تدوین و اجرای بودجه سننوتی چه عملکردی را در کارنامه دولت چهاردهم ثبت می‌کند.

رمزگشایی از بودجه ۱۴۰۴

بودجه‌های پیشنهادی پس از تعدیل و اصلاحات لازم در هیات‌وزیران به‌تصویب رسیده و به‌صورت لایحه بودجه توسط ریاست محترم جمهوری تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود. لایحه بودجه امسال براساس احکام قانون برنامه هفتم و با نگاهی به بسته‌های اصلاحات ساختاری که موردتصویب شورای‌عالی هماهنگی سران قوا قرار گرفته، تدوین شده است و به‌گفته مدافعان، نوید از تغییرات اساسی در روند بودجه‌ریزی کشور می‌دهد. این گروه تأکید دارند در این لایحه به‌دلیل یکپارچه‌سازی بخش هدفمندی بارانه‌ها، محاسبه عملیات فرابودجه‌ای و شفافیت ارقام فروش نفت، ناترازی‌های

رئیس‌جمهوری در نخستین روزهای شهریور، بخشنامه تهیه و تدوین لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کرد. در کشور ما مرحله تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه با ارسال بخشنامه بودجه به امضای رئیس‌جمهوری از طریق معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهوری به وزارت‌خانه‌ها، موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و کلیه دستگاه‌های اجرایی که به‌نحوه‌ای از بودجه بهره‌مند می‌شوند، آغاز می‌شود. بعد از ارسال بخشنامه بودجه، دستگاه‌های اجرایی نسبت به تهیه و تدوین بودجه پیشنهادی خود اقدام می‌کنند و سپس در آخرین بخش این مرحله،

۸ چالش دولت در بودجه ۱۴۰۴



باتوجه به مشکلات ساختاری بودجه‌نویسی در اقتصاد ایران، بسیاری مشکل را در بودجه‌ریزی سنتی دانسته و شاه‌کلید گذر از این مشکل چندساله را تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی می‌دانند. بودجه عملیاتی عبارت است از یک برنامه سالانه به‌همراه یک بودجه سالانه که رابطه میان میزان بودجه تخصیص‌یافته به هر برنامه با نتایج به‌دست‌آمده از اجرای آن برنامه را نشان می‌دهد. بنابراین با هر میزان مخارج انجام‌شده در هر برنامه، باید مجموعه معینی از اهداف نیز محقق شود. در این شرایط شفافیت بالایی ایجاد می‌شود و امکان بررسی عملکرد دقیق مدیران و بازخواست از نتایج به‌دست‌آمده به‌وجود می‌آید.

حالا باتوجه به فاصله روند تدوین بودجه با بودجه عملیاتی و در راستای نخستین تجربه دولت چهاردهم در تدوین و اجرای بودجه، کارشناسان بر ۸ چالش دولت در بودجه ۱۴۰۴ تأکید دارند.

اگر نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی اصلاح شود، در شرایطی که سند برنامه هفتم توسعه وجود دارد، دولت تنها موظف است کلیات بودجه سالانه را برای تحقق اهداف یک‌ساله (از پنج‌ساله) تهیه و تقدیم مجلس کند و فقط مجلس در تطبیق سند لایحه بودجه با برنامه میان‌مدت،

۱- ناترازی و کسری بودجه

ماجرای کسری منابع نسبت به مصارف قطعی و غیرقابل‌چشم‌پوشی حداقل در دو دهه اخیر معضل اصلی نظام بودجه‌ریزی کشور و یکی از سرمنشأهای تورم متعارف اقتصاد ایران بوده است، بر این اساس سازگار نحوه تأمین درآمد پایدار برای هزینه‌های قطعی و صرف‌نظر از درآمدهای موهومی یکی از موارد جدی است که بودجه‌نویسان سازمان برنامه در هفته‌های پیش‌رو با آن درگیر خواهند بود.

درباره کسری بودجه، جدیدترین اظهارنظر مسئولان دولت مربوط به معاون اول رئیس‌جمهوری است، به‌گفته محمدرضا عارف: کسری که الان در وسط سال با آن مواجهیم، حدود هزار همت است.

یکی از چالش‌های مهم بودجه‌ریزی، دوری از درآمدهای موهومی است. درآمدهای مالیاتی و تعرفه‌ای، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی ۳ جزء تشکیل‌دهنده منابع بودجه هستند که بیش‌برابری غیرواقعی در هر یک از این ۳ جزء عامل شکل‌دهنده درآمدهای موهومی در بودجه است. سوابق بودجه‌ریزی در نیمه دوم دهه ۹۰ و در زمانی که آقای پورمحمدی در معاونت سازمان برنامه فعالیت داشت، ماجرای بیش‌برابری درآمدهای نفتی را در ذهن ناظران یادآوری می‌کند.

۲- تخمین دولت چهاردهم از درآمدهای نفتی ۱۴۰۴

درآمدهای نفتی کشور در سال‌های اخیر روند رو به افزایشی داشته و از ۳۵ تا ۵۰ میلیارد دلار نیز رسیده است، همین درآمدهای قابل‌توجه نفتی و پوشش کسری تراز گمرکی یکی از دلایل مهم دوری دولت از اقدامات اصلاحی‌پرهزینه مثل افزایش نرخ بنزین بوده است. آمارها نشان می‌دهد در حالی که در سال گذشته کسری تراز گمرکی کشور به ۱۷ میلیارد دلار رسیده بود، اما به‌نظر می‌رسد به‌لطف درآمدهای قابل‌توجه حاصل از صادرات نفت، تراز تجاری کشور با اختلاف قابل‌توجهی مثبت بوده است.

در بودجه سننوتی نیز، نرخ جهانی نفت و برآورد اولیه از میزان فروش و درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت یکی از پایه‌های مهم بودجه‌نویسی محسوب می‌شود. به‌طورکلی درآمدهای نفتی جزء اصلی مولفه واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای محسوب می‌شود. به‌صورت عرفی در یک دهه اخیر تقریباً یک‌سوم منابع بودجه دولت از محل واگذاری دارایی سرمایه تأمین می‌شود.

بر این اساس باتوجه به انتخابات ریاست‌جمهوری پیش‌رو در آمریکا و تأثیرات احتمالی خروجی این انتخابات بر فروش نفت، سوالی که وجود دارد، این است: آیا مانند دهه ۹۰ به بودجه‌های چندسناریویی درباره درآمدهای نفتی بازخواهیم گشت؟

۳- سیگنال نرخ ارز در بودجه

عبدالنصر همتی، وزیر اقتصاد دولت چهاردهم از نخستین روزهای حضور در این وزارت‌خانه خواستار تغییر جهت‌گیری ارزی دولت و بانک مرکزی شده است. بعد از شوک حذف ارز ترجیحی به‌نوعی سیاست ارزی دولت و بانک مرکزی نیز تغییر کرد و مدل ارز تک‌نرخ به سیاست تثبیت ارزی تغییر کرد و نرخ ارز واردات کالاهای اساسی ۲۸ هزار و ۵۰۰ تومان و نرخ سایر ارز کالاهای واسطه‌ای تولید، نرخ نیمایی نزدیک به ۴۰ هزار تومان تعیین شد، حالا وزیر اقتصاد خواستار نزدیک شدن نرخ‌های چندگانه ارزی شده است و بر این اساس هیچ‌بعد نیست که بزودی شاهد افزایش نرخ ارز نیمایی باشیم. افزایش نرخ ارز نیمایی به‌سرعت در محاسبات بودجه تأثیر خواهد گذاشت، به‌عنوان مثال هم‌اکنون نرخ تسعیر ارز صندوق توسعه ملی (و شرکت‌های دولتی دیگر) بر مبنای نرخ نیمیا محاسبه می‌شود. طبق احکام برنامه هفتم توسعه، حداقل ۴۰ درصد منابع ارزی حاصل از صادرات نفت به صندوق توسعه ملی تعلق خواهد داشت.

از سوی دیگر، اگر قرار باشد تخصیص ارز ۲۸ هزار و ۵۰۰ تومانی واردات کالاهای اساسی در بودجه ۱۴۰۴ تثبیت شود، عملاً درآمدهای نفتی دولت با این نرخ تسعیر خواهد شد. بررسی‌ها نشان

ضرورت اصلاح نظام بودجه‌ریزی

در آن دخالت و بودجه را تصویب می‌کند. در این صورت اقدامات و برنامه‌های عملیاتی دولت قابل‌تنظیم و اجرا از طریق مصوبات و آیین‌نامه‌های اجرایی در داخل دولت انجام می‌شود. این، اقدامی اساسی در اصلاح نظام بودجه‌ریزی و احیای

نظام برنامه‌ریزی است. طی سال‌های اخیر، قوانین دائمی متعددی برای رفع خلأهای موجود و در راستای اجرای برنامه و بودجه تصویب شده که باعث وجود هرج و مرج و تعدد و تضاد احکام و مجوزهای قانونی شده است.

دارد، متوقف شود، دولت برنامه خاصی برای مدیریت هزینه‌های خود در اختیار دارد یا خیر؟ این سوال مهمی است که قبل از تدوین نهایی چارچوب لایحه بودجه باید به آن پاسخ داده شود.

ذکر این نکته نیز ضروری است، در سال‌هایی که روند افزایش درآمدهای مالیاتی دولت در محدوده زیر نرخ تورم بوده است، عمدتاً با شوک‌های ارزی و افزایش مجدد نرخ تورم مواجه بوده‌ایم. اگر از شوک ارزی سال ۱۴۰۱ صرف‌نظر کنیم، ثبات نرخ ارز در محدوده ۶۰ هزار تومان در یکی دو سال اخیر نیز موبد این موضوع بوده است، بر این اساس به‌نظر می‌رسد یکی از نقاط افتراق دولت‌ها در یکی دو دهه اخیر، جهت‌گیری آنها درباره تأمین درآمدهای بودجه‌ای از محل رشد نرخ ارز تا مالیات‌ستانی پرفشار بوده است.

۶- بودجه ۱۴۰۴ و مسئله بورس

بازار سهام از سال ۱۳۹۹ به این‌سو شرایط بسیار آشفته‌ای را پشت‌سر گذاشته است و باوجود افزایش مداوم نرخ تورم، سرمایه‌های خرد بسیاری از سهامداران همچنان در وضعیت زیاندهی قرار دارد. مسئله بهره مالکانه معادن، نرخ خوراک پتروشیمی و عوارض صادراتی از جمله عوامل مهمی هستند که معمولاً تکلیف آنها در لایحه بودجه مشخص می‌شود و اثر قابل‌توجهی در روند سودسازی شرکت‌های بورسی دارند. ماجرای افزایش نرخ خوراک پتروشیمی در میانه اردیبهشت سال قبل و شروع روند ریزشی شاخص کل یکی از چالش‌های بزرگ بازار سرمایه را رقم زد.

حالا باید دید دولت چهاردهم که تأکید ویژه‌ای بر حمایت از بازار سرمایه و سهامداران بورس داشته است، چه سیاستی را در قبال احکام و نرخ‌های اثرگذار بر بورس در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در پیش خواهد گرفت.

۷- بودجه ۱۴۰۴ و احیای نظام برنامه‌ریزی

فرآیند تنظیم و تصویب لایحه بودجه که تصویری از باورها و شیوه حکمرانی اداری و اقتصادی است، در دولت وفای ملی باید تسلیوری از تفاهم و عزم دولت و اعضای آن برای تحقق اهداف توسعه‌یافته و سهم‌داران بورس داشته است، چه سیاستی را در قبال منطق برآورد کردن منابع و مصارف توسط خود دولت باشد. رعایت هریک از این موارد، اقدامی اساسی در اصلاح نظام بودجه‌ریزی در مرحله تهیه و تنظیم است. چند سالی است که بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به‌عنوان یکی از اقدامات اصلاح نظام بودجه‌ریزی مطرح شده، اما تاکنون در حد تغییر روش‌های برآورد و مهندسی مجدد آرایش ارقام بودجه محدود شده است. در اقدامات انجام‌گرفته تاکنون، فرض بر حفظ وضع موجود سازمان و تشکیلات دولت و ماموریت‌های فعلی آن و برآوردهای دقیق‌تر از انعکاس ارقام مالی سازمان مذکور و ماموریت‌های آن است؛ در حالی که باید به‌گونه‌ای ساختاری، عملکردهای دولت بازنگری و اصلاح شود و روش‌های مدیریت و نظارت بر فعالیت‌های دولت هم بر مبنای عملکرد و تحقق اهداف باشد. در این شرایط بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، می‌تواند شکل‌گیری دولت شایسته را تسهیل کند.

۸- اجرای عملیاتی اصلاح نظام بودجه

یک وجه اصلاح نظام بودجه، مرحله بازنگری و تصحیح نقش و ماموریت‌های دولت در اقتصاد است که در تنظیم لایحه بودجه متبلور می‌شود و وجه دیگر آن به‌جاگاه و حدود اختیار قانون‌گذاری در مرحله تصویب بودجه بازمی‌گردد. حتی در شرایط فعلی که بودجه در دو مرحله تقدیم مجلس می‌شود، در هر مرحله، یکبار دولت بودجه را تنظیم می‌کند و بار دیگر مجلس از اختیارات خود استفاده و بودجه را دوباره تنظیم و در نهایت تصویب می‌کند. نتیجه این وضعیت، تعدد و تعارض اهداف و منافع در فرآیند تصویب بودجه و انحراف از محتوای اسناد بالادست بودجه است. تردیدی وجود ندارد که دخالت گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ در مرحله تصویب، به انسجام و هدفمندی لایحه لطمه می‌زند.