



# بررسی بودجه ۱۳۹۸؛ آنچه یک شهروند باید از بودجه کشور بداند

پادکست دایجست | قسمت ۲۰

فروردین ۱۳۹۸

فرشاد محمودی

ویرایش و تنظیم: شادی حسین نیا

## مقدمه

پیش از هرچیز سال نو را به همه‌ی شما تبریک می‌گویم و در سالی که پیش روست بهترین‌ها را برایتان آرزو می‌کنم. به مناسبت سال نو و در اولین قسمت سال ۹۸ تصمیم گرفتم که روی بودجه‌ی کشور کار کنم. به هر حال به‌عنوان یک شهروند حق داریم بدانیم و بپرسیم که بودجه‌ی کشوری که در آن زندگی می‌کنیم چگونه تنظیم می‌شود؟ روند بررسی آن به چه شکل است؟ بودجه‌ی یک مملکت از چه اجزایی تشکیل شده‌است؟ پول نفت چه می‌شود؟ برای هر کدام از ما چه قدر هزینه می‌شود و چه قدر مالیات از ما گرفته می‌شود؟ و در نهایت، بودجه‌ی سالی که در ابتدای آن هستیم به صورت اجمالی چگونه برنامه‌ریزی شده‌است؟

ممکن است بگویید اصلاً من چرا باید راجع به بودجه بدانم؟ جوابش در این جمله‌ی قدیمی‌ست: «بودجه‌ی کشور خود را به من نشان بدهید تا به شما بگویم چگونه کشور خود را اداره می‌کنید». در حقیقت «بودجه» آینه‌ی مدل حاکمیتی کشور است. شاید شما هم در تاکسی و آرایشگاه و این سو و آن سو شنیده‌باشید که «حقوق امسال چه قدر کمه! تورم فلان درصده، چه قدر باید مالیات بدیم؟! پول نفت کجا می‌ره؟ و...» و در بیشتر مواقع هم پاسخ‌های ناآگاهانه‌ای می‌شنویم و هیچ‌وقت به‌طور دقیق برای ما روشن نیست که در سطح کلان چه اتفاقی می‌افتد. یکی از دلایل این امر آن است که ما به‌اندازه‌ی کافی از بودجه‌ی مملکت‌مان خبر نداریم. فرق کشوری مثل سوئیس و ایران شاید در موارد این‌چنینی مستتر باشد؛ این که سرانه‌ی مطالعه‌ی ما چه قدر از آن‌ها کمتر است و این که چه قدر سعی می‌کنیم از این جزئیات مطلع باشیم. همیشه همه‌ی مشکلات الزاماً از سمت دولت و حکومت نیست و خود ما هم در وضعیتی که در آن قرار داریم، نقش داریم. اگر ما وقت نمی‌گذاریم که بفهمیم پول این ملت چگونه هزینه می‌شود، تقصیر خود ماست و نه هیچ‌کس دیگر. ما گرفتار این عادت بد شده‌ایم که از دور درباره‌ی همه‌چیز اظهار نظر کنیم، بدون این که به موضوع اشراف داشته‌باشیم.

به همین دلیل از خودم پرسیدم «تو از بودجه‌ی کشور چه می‌دانی؟» و دیدم که تقریباً هیچ‌چیزی نمی‌دانم. پس طبق روال همیشه این موضوع را در دستور کار پادکست قرار دادم تا مثل تمام مسائل نسبتاً پیچیده‌ی دیگر، این موضوع هم دایجست (هضم) شود. امیدوارم توانسته باشم اهمیت این قسمت را برای همه‌ی ما - نه فقط برای افرادی که اهل روزنامه خواندن و اقتصاد و... هستند - روشن کنم. همه یعنی هر یک شهروند؛ چراکه ما در قبال سرزمینی که در آن زندگی می‌کنیم مسئولیم و اولین گام عمل به این مسئولیت، با آگاه شدن برداشته می‌شود.

منبع اصلی این قسمت از پادکست گزارشی‌ست که مرکز پژوهش‌های مجلس - هر سال بعد از دریافت لایحه‌ی بودجه از دولت - در وبسایت خود با عنوان «بودجه به زبان ساده» منتشر می‌کند. ادبیات این گزارش بسیار روان و خوب است و بهانه‌ی «سخت بودن ادبیات بودجه» با گزارش‌هایی از این قبیل از ما گرفته شده‌است.

نکته‌ی مهمی که باید ذکر کنم این است که این گزارش در دی‌ماه منتشر شده و بر اساس پروپوزال اولیه‌ی دولت است و همان‌طور که می‌دانید، بودجه تا روزهای آخر اسفند در حال بررسی و اصلاح است. تلاش من آن بوده که بخش‌های حساس آن را به‌روز کنم، ولی در باقی موارد نسبت و درصدها را براساس همان گزارش اولیه ارائه می‌کنم؛ چراکه هدف ما اشراف بر کلیت ماجراست و تمرکز کردن بر جزئیات اعداد در حوصله‌ی این پادکست نیست و نیازمند مطالعه‌ی شخصی شماست.

## اهمیت آگاهی نسبت به بودجه

مثل مقدمه‌ی پادکست ما، گزارش «بودجه به زبان ساده» هم با مقدمه‌ای درباره‌ی آن که چرا همه باید از بودجه مطلع باشند، آغاز شده‌است و در ادامه مثالی از کشور اوگاندا آورده‌است. دولت اوگاندا در بودجه‌ی سال ۲۰۱۸ تصمیم گرفته بود که با هدف کاهش «حرف مفت» یا همان «Idle Talk» در شبکه‌های اجتماعی، بر استفاده از حدود ۶۰ شبکه‌ی اجتماعی، مالیات وضع کند و منابع جمع‌آوری شده را صرف تأمین منابع بودجه‌ی عمرانی و توسعه‌ی زیرساخت کشور کند. یعنی شهروندان اوگاندا باید برای استفاده از اینستاگرام یا فیس‌بوک و... مالیات پرداخت کنند. این مالیات حدود پنج‌صدم دلار بوده‌است. البته متوسط درآمد روزانه در اوگاندا دو دلار است.

گزارش‌های بودجه‌ی اوگاندا نشان می‌دهد که مجموع سالیانه‌ی این مالیات حدود ۲۰ تا ۲۵ میلیون دلار است؛ اما تحلیل‌های اقتصادی حاکی از آن است که این درآمد، در مقابل حدود ۷۵۰ میلیون دلار به اقتصاد اوگاندا ضربه می‌زند. در عین حال استفاده از شبکه‌های مجازی غیرمجاز - برای فرار از پرداخت مالیات - هم افزایش پیدا کرده و خود این تصمیم عامل بسیاری از تنش‌های اجتماعی شده‌است. همه‌ی این آسیب‌ها، مسئولین اوگاندا را به جایی رسانده که در صدد اصلاح این تصمیم در سال‌های آتی باشند.

مثال فوق نمونه‌ای از مواردی است که در بودجه دیده می‌شود. همچنین آگاه بودن از بودجه باعث می‌شود که بهتر بتوانید در زندگی شخصی خود پیش‌بینی‌های اقتصادی انجام دهید.

## ویژگی‌های یک بودجه‌ی خوب

برای بودجه‌ی خوب چند معیار اصلی و چند معیار فرعی وجود دارد:

- معیارهای اصلی بودجه‌ی خوب:

۱. با دقت تنظیم شده باشد؛ یعنی تخیلی نباشد و چگونگی محاسبه‌ی درآمدها و هزینه‌ها و پیش‌فرض‌های آن مشخص باشد.
۲. مدبرانه باشد؛ یعنی بر اساس برنامه و استراتژی خاصی تدوین شده باشد.
۳. روزمره نباشد؛ یعنی به برنامه‌های توسعه‌ای پرداخته باشد و تنها درباره‌ی هزینه‌های جاری مملکت نباشد. مثلاً در بودجه پتانسیل لازم برای مقابله با رکود احتمالی پیش‌بینی شده باشد تا اقتصاد را به تحرک وادارد.
۴. اولویت‌بندی بودجه نشان‌دهنده‌ی اولویت و ترجیحات دولت است. باید دید این اولویت‌ها تا چه حد انعطاف‌پذیرند. پس می‌توان ویژگی‌های اصلی بودجه‌ی خوب را چنین برشمرد: دقت، تدبیر، استراتژیک بودن و اولویت و انعطاف داشتن.

- معیارهای فرعی بودجه‌ی خوب:

۱. ظرفیت و فضا برای مقابله با شوک در بودجه لحاظ شده و اصطلاحاً بالش شوک باشد. با دید بلندمدت (Sustainable) طراحی شده‌است؟ آیا دولت در صورت استقراض، از عهده‌ی بازپرداخت آن در سال‌های بعد برمی‌آید؟
۲. سهم نسل‌های بعدی در آن در نظر گرفته شده‌باشد. آیا بودجه حق نسل‌های بعدی کشور در منابع و پول‌هایی که هزینه می‌شوند را به خاطر داشته‌است؟
۳. حفاظت از محیط‌زیست در بودجه موردتوجه باشد. بودجه تا چه حد منافع خانگی پدیری ما را در نظر داشته‌است؟ یا به دلیل آن که دخل و خرج کشور با هم هم‌خوانی نداشته، به محیط‌زیست فشار آورده‌ایم؟
۴. عدالت منطقه‌ای را در نظر گرفته‌باشد. آیا منطقه‌ای با رفاه نسبی همان اندازه‌ی بودجه می‌گیرد که یک منطقه محروم؟ عدالت درآمدی چگونه است؟ رویکرد بودجه نسبت به فقیر و غنی یکسان است یا بین آن‌ها تفاوت قائل شده؟
۵. شفاف باشد و تمام بخش‌های عمومی را در رادار مالی قرار داده‌باشد. جمیع این ملاحظات از عواملی هستند که در نهایت منتج به یک بودجه‌ی خوب می‌شود.

## نحوه‌ی تدوین و تصویب بودجه در ایران

این گزارش تدوین بودجه را به پخت و پز تشبیه کرده‌است. در ابتدا دولت دستورالعمل این غذا را تحت عنوان بخش‌نامه آماده می‌کند. در این بخش‌نامه فرایض اصلی، خط مشی و جهتگیری‌های سال بعد گنجانده شده‌است. در مرحله‌ی بعد این بخش‌نامه به همه‌ی بخش‌های دولت، وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها فرستاده می‌شود تا هر کدام مواد اولیه‌ی خود (برآوردها، هزینه‌ها و فعالیت‌ها) را برای پخت این غذا اعلام کنند؛ یعنی هر وزارت‌خانه میزان درآمد و مخارج خود را با ذکر محل آن‌ها مشخص کند. هر سازمان/وزارت‌خانه‌ای باید در برآورد خود به بخش‌نامه‌ی دولت هم توجه کنند و دستورالعمل‌های توسعه‌ای (مثل برنامه‌های توسعه و سند چشم‌انداز) را هم زیر نظر داشته باشد. [شاید سند چشم‌انداز ایران موضوع یکی از قسمت‌های آینده باشد].

تمام برآوردها در سازمان برنامه و بودجه گردآوری می‌شوند و پس از افزودن مقداری نمک و فلفل از جنس ملاحظات سیاسی و... بودجه‌ی سال بعد آماده شده و دولت آن را در اختیار مجلس قرار می‌دهد تا به تصویب نمایندگان برسد.

لایحه‌ی بودجه در مجلس پیش از آن‌که در صحن علنی مطرح شود، به کمیسیون‌های تخصصی می‌رود تا دقیقاً مورد بررسی قرار بگیرد. مجلس چندین کمیسیون تخصصی دارد که از افراد متخصص آن حوزه تشکیل شده‌است. مثلاً کمیسیون مسکن، بهداشت، اقتصاد و...

بعد از این که لایحه در کمیسیون‌های تخصصی بررسی شد، به کمیسیون تلفیق فرستاده می‌شود - که همان‌طور که از نامش برمی‌آید، تلفیقی از گروه‌های مختلف است - از هر کمیسیون تخصصی ۳ نفر و ۹ نفر از کمیسیون برنامه و بودجه با هم ترکیب می‌شوند و یک بار دیگر بودجه را بررسی می‌کنند. دلیل این کار این است که گرچه افراد متخصص بر حوزه‌ی تخصصی خود اشراف داشته باشند، ولی باید نظرات این متخصصین مختلف توسط کسانی که در بودجه‌نویسی متخصص هستند جمع‌بندی شوند؛ چراکه ممکن است نظر یکی از اعضای کمیسیون بهداشت در مورد یک ردیف درآمدی با نظر دولت متفاوت باشد و چون تنها از منظر بهداشت به بودجه می‌نگرد، درخواست بودجه‌ی بیشتری کند. ولی اعضای کمیسیون برنامه و بودجه - که تخصص آن‌ها بودجه‌نویسی است - می‌توانند جلوی ایده‌آل‌گرایی آن فرد را بگیرند و او را قانع کنند که خواسته‌ی او با کلیت بودجه در ابعاد دیگر هم‌خوانی ندارد. درواقع کار کمیسیون تلفیق چکش‌کاری نهایی برآیند کمیسیون‌های تخصصی است. روند بررسی‌های بودجه در دو کمیسیون (تخصصی و تلفیق) از آغاز تا پایان بین ۳۰ تا ۴۵ روز طول می‌کشد.

سرانجام خروجی لایحه به همراه گزارش‌های کمیسیون‌های مختلف وارد صحن علنی مجلس می‌شود تا نمایندگان آن را مورد بررسی

قرار داده و به تصویب برسانند. با تصویب لایحه بودجه، دولت می‌تواند سال بعد را مطابق آن برنامه پیش ببرد. برای بررسی بودجه در صحن علنی، طبق آیین‌نامه‌های داخلی مجلس، محدودیت زمانی وجود ندارد، اما نمایندگان باید تا قبل از آغاز سال جدید بودجه را تصویب کنند و اگر توافقی در این مدت حاصل نشود، بودجه‌ی کشور در سال بعد غیرقانونی خواهد بود. در این صورت یک «تخواه» یک یا دو ماهه برای دولت تصویب می‌کنند. به عبارت دیگر، بودجه‌ی چند ماه را تصویب کرده و مجوز استفاده از آن را صادر می‌کنند تا تکلیف تمام بودجه روشن شود. به این بودجه‌ی کوتاه‌مدت «بودجه‌های چند دوازدهم» می‌گویند. اگر باز هم دولت و مجلس در مورد بودجه به توافق نرسند، ممکن است کار به تعطیلی دولت بکشد. چند ماه پیش در آمریکا شاهد این اتفاق بودیم که ترامپ در مورد بودجه‌ی دیوار مرزی مکزیک با کنگره به توافق نمی‌رسید و در نهایت دولت را تعطیل کرد و تهدید کرد که تا تصویب نشدن بودجه‌ی درخواستی‌اش، دولت را تعطیل نگه‌می‌دارد. هر چند که بودجه تصویب نشد و ترامپ مجبور شد که دولت را باز کند... به این ماجرا در قسمت نوزدهم پرداخته‌ایم. این شرح مختصری از مراحل تهیه و تدوین و به تصویب رسیدن بودجه بود.

### ساختار لایحه بودجه

لایحه بودجه در ۵ کتابچه تدوین و به مجلس تقدیم می‌شود. اولین و مهم‌ترین جلد «ماده‌ی واحد و جداول کلان» نامیده می‌شود. ماده‌ی واحد متن یک ماده‌ی قانونی است که بندهای مختلفی در آن گنجانده شده‌است. در اصل کار جلد اول توضیح کلیات بودجه است. جلد دوم (اولین پیوست) مربوط به اعتبارات طرح‌های عمرانی است. در ادبیات بودجه هر جا واژه‌ی «عمران» به کار رفت، منظور الزاماً ساختمان‌سازی نیست، بلکه هر شکلی از سرمایه‌گذاری و توسعه است که به پیدایش یک دارایی ملموس یا ناملموس برای کشور منجر شود. این دارایی حتی می‌تواند خرید میز و صندلی یا نوشتن یک اپلیکیشن برای اداره‌های دولتی باشد. وقتی می‌گوییم جلد دوم در مورد اعتبارات طرح‌های عمرانی است، یعنی اگر بخواهید بدانید برای توسعه‌ی شبکه‌ی فیبرنوری کشور، آب‌رسانی به بیرجند، حفاظت از بافت‌های تاریخی یزد، سد نمود، موزه‌ی فلان جا و سیستم فاضلاب یک شهر چه قدر اعتبارات در نظر گرفته شده‌است، باید به این پیوست مراجعه کنید. جلد سوم (پیوست دوم)، به جزئیات درآمدهای دولت اعم از مالیات و نفت و اوراق مشارکت مربوط می‌شود. مثلاً اگر مایلید بدانید که دولت از محل مالیات سرقفلی، شرکت ملی نفت، پژوهشگاه ژنتیک، دانشگاه شهید بهشتی و باشگاه استقلال چه قدر درآمد دارد، باید این پیوست را بررسی کنید.

جلد چهارم (پیوست سوم)، دخل و خرج شرکت‌های دولتی را نشان می‌دهد. برای پی بردن به دخل و خرج شرکت برق اصفهان، شرکت گاز گیلان یا بانک کشاورزی باید به این جلد مراجعه کنید. موضوع جالب این است که معمولاً مجلس برای تصویب بودجه وارد جزئیات این پیوست نمی‌شود. این قسمت از بودجه نکته‌ای دارد که در ادامه به آن اشاره می‌کنیم. و در نهایت جلد پنجم (پیوست چهارم) مربوط به جزئیات هزینه‌های جاری و عمرانی دولت است. مثلاً برای دانستن این که به‌هنگام‌سازی نقشه‌های جغرافیایی، تربیت هر دانشجوی دکتری، تدوین قوانین و برگزاری نشست‌ها و همایش‌ها چه قدر برای دولت خرج بر می‌دارد، باید به این پیوست رجوع کرد.

### رقم کلی بودجه‌ی ایران در سال ۱۳۹۸ و تقسیم بندی بخش‌های اصلی آن

حالا که فهمیدیم بودجه چگونه تنظیم می‌شود، به جزئیات، قسمت‌های مختلف، اعداد و ارقام سال ۱۳۹۸ و تحلیل‌های آن می‌پردازیم. ارقام و اعداد در این گزارش گردشده و با واحد تومان‌اند تا درک عمومی آن‌ها آسان‌تر باشد. بیشتر اعداد بودجه در مقیاس هزار میلیارد تومان است. هر هزار میلیارد تومان، یک تریلیارد تومان است و با فرض دلار ۱۰ هزار تومانی، برابر ۱۰۰ میلیون دلار است. رقم کل بودجه‌ی سال ۹۸ در لایحه‌ی اولیه‌ی دولت، ۱۷۰۳ هزار میلیارد تومان (یعنی ۱۷۰۳ تریلیارد تومان = حدود ۱۷۰ میلیارد و ۳۰۰ میلیون دلار) بوده‌است. مجلس این مقدار را ۳۵ هزار میلیارد دیگر افزایش داد - که محل این افزایش اعتبار را خواهیم گفت - در نتیجه مقدار نهایی بودجه‌ی سال ۱۳۹۸ به ۱۷۳۹ هزار میلیارد تومان رسید.

بودجه دو قسمت دارد. یکی بودجه‌ی عمومی است و دیگری بودجه‌ی شرکت‌ها و بانک‌های دولتی. حدود ۷۰٪ از کل بودجه، سهم شرکت‌ها و بانک‌های دولتی است و تقریباً نزدیک به ۳۰٪ آن بودجه‌ی عمومی است. بودجه‌ای که به تصویب مجلس می‌رسد تنها همین ۳۰٪ است و آن ۷۰٪ بررسی نمی‌شود. لازم به ذکر است ۳۵ هزار میلیارد تومانی که مجلس به بودجه افزود، مربوط به بودجه‌ی عمومی بود. این سؤال مطرح است که «چرا مجلس فقط ۳۰٪ لایحه بودجه را بررسی می‌کند و از قسمت بزرگ‌ترش چشم‌پوشی می‌شود؟ مگر غیر از این است که آن شرکت‌ها هم جزء دارایی مردم به حساب می‌آیند؟». روال درست این است که همه‌ی آن اعداد ریزه‌ریز بررسی شوند. یکی از ضعف‌های فعلی مجلس ما، بررسی نکردن این بخش اعظم بودجه است. ناگفته نماند که شرایط این قسمت بودجه با بودجه‌ی عمومی متفاوت است که در نتیجه مدل بررسی آن را متفاوت می‌کند.

### دلایل بررسی نشدن بودجه‌ی شرکت‌ها و بانک‌های دولتی در زمان تصویب لایحه بودجه توسط مجلس

۱. دستگاه‌های دولتی (مثلاً وزارت‌خانه‌ها) از نظر تشکیلاتی تابع وزیر یا بالاترین مقام اجرایی هستند، اما شرکت‌های دولتی از نظر تشکیلاتی و صورت‌های مالی تابع تصمیمات مجمع عمومی خود هستند. این مجامع بودجه‌ی مصوب خود را برای سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌کنند و سازمان معمولاً بدون بررسی کافی آن ارقام را برای مجلس ارسال می‌کند. از آن جا که ساختار این شرکت‌ها تجاری است و با ارگان‌های دولتی فرق دارد، بودجه‌ی آن‌ها تابع هزینه‌های تولید و قیمتی است که اعلام می‌کنند و این هزینه‌ها پیوسته در حال تغییر است.

در نتیجه بررسی بودجه‌ی آن‌ها در یک نقطه‌ی زمانی به راحتی انجام‌شدنی نیست. فرض کنید که باید بودجه‌ی شرکت‌های زیادی، از فولاد گرفته تا ایران‌ایر و... تک به تک بررسی شود که این مستلزم اشراف و زمان بسیار زیادی است و اساساً بودجه آن‌ها با یک ارگان دولتی (مثل شهرداری) فرق می‌کند.

۲. دستگاه‌های دولتی بر اساس سیستم حسابداری دولتی اداره می‌شوند، اما شرکت‌های دولتی بر اساس حسابداری بازرگانی فعالیت می‌کنند. دستگاه‌های دولتی تابع قانون محاسبات عمومی هستند (مثل دیوان محاسبات و...)، اما شرکت‌های دولتی مقررات خود را دارند، مگر برخی قوانین خاص.

۳. تأمین هزینه‌های دستگاه‌های دولتی از محل بودجه‌ی دولت است، اما شرکت‌های دولتی -به غیر از کمک‌زبان‌هایی که از دولت می‌گیرند- باید هزینه‌های خود را از محل فروش محصولاتشان تأمین کرده و سود هم داشته‌باشد. مثلاً ایران‌ایر باید بتواند بدون دریافت هیچ پولی از دولت در رقابت میان ایرلاین‌های دیگر، سرویس بهتری ارائه کند تا بیش از ماهان و تورکیش‌ایر و... فروش داشته‌باشد.

۴. مهم‌ترین دلیل بررسی نشدن بودجه‌ی شرکت‌های دولتی این است که اصولاً معیارهای بررسی بودجه‌ی شرکت‌ها نسبت به معیارهای دستگاه‌های دولتی متفاوت است. هدف ادارات دولتی از جمله آموزش و پرورش (مدارس) و بهداشت و درمان (بیمارستان‌ها) و... خدمت‌رسانی به مردم است، درحالی‌که هدف شرکت‌های دولتی ارائه‌ی تسهیلات عمومی مثل آب و برق و گاز یا تولید انواع کالا و خدمات مثل فولاد یا حمل‌ونقل هوایی است. بنابراین معیار خوب کار کردن آن‌ها، حداقل بودن هزینه‌ی تولید یا بالا بودن میزان سودآوری است. در نتیجه برای بررسی بودجه‌ی هر شرکت باید دلایل ایجاد شرکت، ملاک‌هایی مانند هزینه‌ی تولید یا میزان سود و... را در نظر گرفت. تعیین این معیارها و بررسی آن‌ها در مدت‌زمان تهیه و بررسی بودجه‌ی سالیانه امکان‌پذیر نیست و باید در طی سال انجام شود.

با توجه به این‌که این شرکت‌ها متعلق به مردم بوده و دارایی آن‌ها محسوب می‌شوند، اگر بودجه‌ی این شرکت‌ها در طول سال بررسی نشود، معلوم نمی‌شود که این شرکت‌ها سودده هستند یا زیان‌ده. در طی این بررسی‌ها باید به این سؤالات پاسخ داده‌شود:

چرا این شرکت‌ها نمی‌توانند بیشتر از مقدار فعلی برای دولت سودآور باشند؟ سود سهام دولت در این شرکت‌ها تا چه حد منطقی است؟ دلیل کمک‌زبان گرفتن این شرکت‌ها چیست؟ برخی از شرکت‌ها سال‌هاست که کمک‌زبان می‌گیرند؛ دلیل این موضوع چیست؟ آیا به دلیل ضعف مدیریتی‌ست؟ آیا در آن شرکت فساد و رانت‌بازی زیاد است؟ آیا ادامه‌ی فعالیت شرکت ضرورتی دارد؟ آیا مشکل محیطی‌ست و باید به صنایع کمک کرد؟

باید به این سؤالات پاسخ داده‌شود، وگرنه سرمایه‌ی مردم دور ریخته می‌شود. امسال (بعد از سال‌ها و درواقع دهه‌ها) در جریان مطالعات و بررسی‌های مقدماتی کمیسیون برنامه و بودجه مجلس در مورد بودجه‌ی ۹۸، از ۱۵ شرکت بزرگ (شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی، سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها، توانیر، شرکت پشتیبانی امور دام کشور، بیمه‌ی سلامت، بانک مرکزی، بانک ملت، بانک مسکن و...) خواسته‌شد که اطلاعات مورد نیاز را برای بررسی به این کمیسیون ارسال کنند. پیرو این اقدام، بعضی شرکت‌ها در این جلسات حاضر شده و در مورد این اطلاعات بحث و بررسی کردند، اما برخی شرکت‌ها حاضر به شرکت در جلسات و ارائه‌ی اطلاعات نشدند. با ادامه‌ی این روند، پیش‌بینی می‌شود که در سال‌های آتی، بررسی قسمت اعظم بودجه -که تقریباً نادیده گرفته‌شده- بیشتر شود.

### بودجه‌ی عمومی؛ منابع و مصارف عمومی و اختصاصی

دریافتیم که تمام گیرودار تصویب بودجه به‌خاطر همان ۳۰ بودجه‌ی عمومی‌ست. بودجه‌ی عمومی در لایحه پیشنهادی دولت ۴۷۸ هزار میلیارد تومان بود که مجلس بخش منابع عمومی آن را حدود ۸٪ افزایش داد و به رقم ۴۴۲ هزار میلیارد تومان رساند و قرار است که ما درباره‌ی این ۴۴۲ هزار میلیارد تومان صحبت کنیم.

خود بودجه‌ی عمومی در بخش منابع و مصارفش به دو دسته تقسیم می‌شود: منابع و مصارف عمومی، منابع و مصارف اختصاصی. به یاد داشته باشید که «بودجه‌ی عمومی» را با «منابع عمومی» اشتباه نگیرید.

منابع اختصاصی، منابعی هستند که در همان دستگاه ایجادکننده‌ی درآمد خرج می‌شوند (مثل بیمارستان‌ها و دانشگاه‌ها). یعنی هرقدر درآمد داشته‌باشند، در نهایت از همان پول برای خودشان هزینه می‌شود.

مطابق اصول بودجه‌ریزی، باید تمام درآمدها به یک استخر واحد سرازیر شوند و پس از آن که دیدیم چه قدر آب در این استخر جمع شده‌است، آب را سطل سطل بین حوزه‌های مختلف تقسیم کنیم. اما اگر بخش‌های درآمدزا بخواهند درآمد خود را صرف هزینه‌های خود کنند و اصطلاحاً آب را به استخر نریزند، ممکن است اولویت‌بندی و استراتژیک بودن بودجه را به‌خطر بیندازند؛ چراکه ممکن است در برنامه‌ریزی دولت، آن بخش مجاز نباشد به اندازه‌ی درآمدش هزینه کند و شاید دستگاه دیگری به هزینه‌کرد بیشتری نیاز داشته‌باشد.

از دیگر دلایل بد بودن اختصاصی شدن منابع بودجه آن است که از حوزه‌ی تصمیم‌گیری مجلس خارج می‌شود. از دیگر آثار سوء بودجه‌ی اختصاصی این است که اگر خیال یک دستگاه از بابت منابع سال بعد راحت باشد، ممکن است انگیزه‌ی بهره‌وری در آن دستگاه کم شود. همچنین ممکن است دستگاهی که درآمدش برای خودش باقی می‌ماند، بیش از میزانی که در بودجه مجاز بوده‌است، درآمدزایی کند. مثلاً بابت چیزهایی که نباید هم از مردم پول بگیرد؛ مخصوصاً در مورد بعضی از عوارض یا جرائم.

۸۵٪ از بودجه‌ی عمومی امسال، منابع و مصارف عمومی هستند و حدود ۱۵٪ هم منابع و مصارف اختصاصی. یعنی حدود ۷۰ هزار میلیارد تومان از ۴۷۸ هزار میلیاردی که در لایحه‌ی دولت بود، منابع اختصاصی‌اند که خود دستگاه‌ها ایجاد می‌کنند و مستقیماً برای خودشان هزینه می‌شود و مجلس درباره‌ی آن تصمیم‌گیری نمی‌کند. دستگاه‌ها می‌بایست ۸۰٪ از این مقدار را بابت هزینه‌های جاری (یعنی حقوق و...) مصرف کنند و ۲۰٪ باقی‌مانده را در کارهای عمرانی و توسعه‌ای به کار گیرند. باتوجه به این‌که مجلس در زمان بررسی لایحه منابع عمومی بودجه را افزایش داد، دیگر نسبت این دو بخش ۸۵٪ به ۱۵٪ نیست و احتمالاً حدود ۹۰ به ۱۰ شده‌است.

تا این جای کار دیدیم که مجلس در چه حوزه‌هایی بودجه را بررسی نمی‌کند. به‌طور خلاصه، بودجه به دو بخش بودجه‌ی عمومی و بودجه‌ی شرکت‌ها و بانک‌ها دولتی تقسیم می‌شود که کار مجلس تنها به بررسی بودجه‌ی عمومی معطوف است. خود بودجه‌ی عمومی هم به دو بخش منابع عمومی و اختصاصی تقسیم می‌شود که منابع اختصاصی از حوزه‌ی تصمیم‌گیری مجلس خارجند.

## منابع و مصارف دولت

### منابع:

بہتر است در این بحث به جای «درآمد» از «دریافت‌ها» استفاده کنیم، چراکه نمی‌توان به هر دریافتی‌ای درآمد گفت. به‌طور کلی دریافت‌ها یا منابع دولت در بودجه از سه محل حاصل می‌شوند؛ یعنی دولت ما از سه طریق پول به‌دست می‌آورد:

۱. درآمد: دولت به دو روش کسب درآمد می‌کند؛ درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی. مالیات‌هایی که شهروندان پرداخت می‌کنند، مالیات شرکت‌ها، مالیات بر حقوق - که هر ماه از حقوق کارمندان کسر می‌شود - عوارض خروج از کشور و... از جمله درآمدهای مالیاتی دولت هستند. درآمدهای غیرمالیاتی شامل جریمه‌های رانندگی، جریمه‌ی غیبت از سربازی، پولی که بابت گذرنامه به پلیس +۱۰ می‌پردازیم، کارت کنکور سازمان سنجش، هزینه‌ای که بابت اجاره‌ی یک سالن ورزشی دولتی پرداخت می‌کنیم و... می‌شود. در لایحه‌ی بودجه‌ی امسال آمده بود که تقریباً نصف منابع دولت از محل درآمدها تأمین می‌شوند. یعنی ۲۰۸ هزار میلیارد تومان از ۴۰۷ هزار میلیاردی که پیشنهاد داده بود، درآمد است که ۱۵۳ هزار میلیارد آن مالیاتی و ۵۵ هزار میلیارد باقی‌مانده غیرمالیاتی است.
۲. فروش نفت: به همین دلیل گفتیم که نباید به همه‌ی دریافتی‌های دولت «درآمد» بگوییم، چراکه نمی‌توان به فروش نفت، درآمد گفت. اگر کسی وسایل خانگی پدری‌اش را بفروشد، نمی‌تواند به پول آن بگوید درآمد. به این بخش از دریافتی‌های دولت «واگذاری دارایی سرمایه‌ای» می‌گویند. پیش‌بینی عایدات نفتی دولت حدود ۱۴۸ هزار میلیارد تومان بوده و دولت بر اساس این پیش‌بینی می‌گوید درآمد مالیاتی‌اش بیشتر از پول فروش نفت است. در ادامه بیشتر راجع به نفت صحبت می‌کنیم.
۳. استقراض: دولت می‌تواند از بانک مرکزی پول قرض بگیرد، یعنی از بانک مرکزی درخواست چاپ پول کند و یا با انتشار اوراق قرضه مستقیم از خود مردم قرض کند. مردم اوراق قرضه‌ی دولت را می‌خرند، یعنی پول می‌دهند و دولت پس از مدتی اصل پول را با سودش برمی‌گرداند. این هم دلیل دیگری است که نباید به دریافتی‌های دولت، درآمد گفت؛ چراکه قرض گرفتن، درآمد نیست. سهم استقراض در بودجه امسال حدود ۵۱ هزار میلیارد تومان است که راجع به آن صحبت خواهیم کرد.

### مصارف:

۱. هزینه‌های جاری: بزرگ‌ترین سهم مصارف دولت به هزینه‌های جاری اختصاص دارد و شامل این موارد می‌شود: حقوق و دستمزد کارمندان دولت و بازنشستگان، هزینه‌های استفاده از کالا و خدمات مثل هزینه‌ی آب و برق ادارات دولتی، یارانه‌های غیرنقدی مثل یارانه‌ای که دولت بابت خرید تضمینی گندم پرداخت می‌کند، یارانه‌ی سود تسهیلات مسکن، شیر و... این بخش در بودجه‌ی امسال نزدیک به ۸۰٪ هزینه‌ها را به خود اختصاص می‌دهد.
- بد نیست که در این جا راجع به یارانه‌ی نقدی هم صحبت کنیم. این یارانه‌ی نقدی ۴۵۵۰۰ تومانی در تراز جمع منابع و مصارف بودجه‌ی عمومی دولت جایی ندارد و در احکام بودجه صرفاً براساس قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مورد تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد. می‌توان گفت که یک بودجه‌ی کوچک داخل بودجه است، بدون این که در جمع منابع و مصارف لحاظ شود.
- پس از چندین سال، امسال برای اولین بار ارقام مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به صورت شفاف در بودجه آمده‌است. حتماً به‌خاطر دارید که چندین سال پیش، در پی افزایش قیمت آب و برق و گاز و بنزین و... قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و ۴۵۵۰۰ تومان‌های ماهانه به‌وجود آمد. شاید برایتان جالب باشد که بدانید منابع بودجه‌ی یارانه‌ها ۱۴۳ هزار تومان است (نه ۴۵۵۰۰ تومان) که از محل افزایش قیمت‌ها به‌دست می‌آید. این ۱۴۳ هزار تومان در دو بخش مصرف می‌شود. بخش اول آن که ۶۲۵۰۰ تومان به ازای هر نفر است، صرف یارانه‌ی نقدی و برخی یارانه‌های غیرنقدی (مثل کمک به بخش سلامت، افراد تحت پوشش کمیته‌ی امداد و بهزیستی، یارانه‌ی نان و سایر اقلام) می‌شود و باقی‌مانده‌ی آن بابت تولید آب و برق و گاز و بنزین و عوارض مربوطه هزینه می‌شود. یعنی دولت هنوز هم بابت آب و برق گاز به مردم سوبسید می‌دهد. قیمت واقعی بنزین ۱۰۰۰ تومان نیست، بلکه با سوبسیدی که دولت می‌دهد به ۱۰۰۰ تومان کاهش می‌یابد. پس این ۴۵۵۰۰ تومان ماهیانه همه‌ی ماجرا نیست. دایجست در سال جدید یک قسمت را به موضوع یارانه‌ها اختصاص می‌دهد تا کاملاً با زاویه‌های مختلف آن آشنا شویم.
۲. توسعه و عمران کشور: اگر ایران ایر ۲۰ فروند هواپیما بخرد، یا ۱۰۰۰ کیلومتر به شبکه‌ی جاده‌ای کشور اضافه شود، پل ساخته شود و هر چیز دیگری که دارایی سرمایه‌ای برای مملکت ایجاد کند، از این دست مصارف به‌شمار می‌روند. همانطور که در قسمت منابع گفتیم فروش نفت درآمد نیست، این جا هم هزینه‌های عمرانی هزینه نیستند و به آن‌ها «تملک دارایی سرمایه‌ای» گفته می‌شود. دولت امسال ۱۵٪ مصارف را به توسعه و عمران کشور اختصاص داده‌است. هر قدر این عدد بیشتر باشد، طرح‌های توسعه‌ای و عمرانی بیشتری می‌بینیم.
۳. بازپرداخت دیون: دولت باید پول‌هایی که از مردم قرض گرفته بود را با بهره‌اش پس بدهد. در بودجه‌ی امسال مقرر شده‌است که ۲۵ هزار میلیارد تومان از بدهی‌های قبلی بازپرداخت شوند.

پس بودجه یعنی مجموع این منابع و مصارف. نکته‌ای که باید در مورد بودجه بدانیم این است که این اعداد و ارقام همگی پیش‌بینی هستند و اگر برخی از فرضیات دولت محقق نشود، تمام این اعداد به‌هم می‌ریزند. این جاست که گفته می‌شود این اعداد باید به واقعیت نزدیک باشد. شاید شنیده باشید که ارقام این دولت و آن دولت واقعی نیستند. نمونه‌ی ساده‌ی این حالت این است که دولت پیش‌بینی کرده که حدود

۱,۵ میلیون بشکه نفت با قیمت ۵۴ دلار به ازای هر بشکه می‌فروشد. حال اگر آمریکا تحریم‌ها را بیشتر کرد و این عدد به ۱ میلیون بشکه رسید، عددی که دولت پیش‌بینی کرده بود به دست نمی‌آید. همچنین اگر قیمت نفت فقط یک دلار کاهش پیدا کند، حدود ۲,۴ هزار میلیارد تومان از منابع دولت کم می‌شود. امسال وابستگی کل بودجه‌ی ما به نفت حدود ۳۵٪ است. البته این عدد بسیار بزرگ‌تر است؛ چراکه مطابق گزارش، منابع غیرنفتی (مالیات و...) خیلی خوش‌بینانه برآورد شده‌اند و تحقق کاملشان بعید است.

### وضعیت نفت در بودجه‌ی ۱۳۹۸

دولت پیش‌بینی کرده که امسال حدود ۱,۶۳۵ میلیون بشکه در روز می‌فروشد که ۱,۵ میلیون بشکه‌ی آن نفت (با قیمت ۵۴ دلار برای هر بشکه) است و ۱۳۵ هزار بشکه هم فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌هاست و صادرات گاز هم حدود ۳,۴ میلیارد دلار در نظر گرفته شده‌است. در نتیجه کل منابع حاصل از فروش نفت در سال ۹۸ حدود ۳۵,۵ میلیارد دلار است. جالب است بدانید ترکیه در سال ۲۰۱۴ تنها از طریق صنعت توریسم درآمدی در همین حدود داشت.

پول نفت به چهار بخش تقسیم می‌شود. حدود ۶۶٪ آن به بودجه‌ی عمومی دولت وارد می‌شود. نزدیک ۱۳٪ درصدش به خود شرکت نفت اختصاص می‌یابد و ۱ درصد هم در شرکت گاز هزینه می‌شود. حدود ۱۸,۵٪ هم به صندوق توسعه‌ی ملی واریز می‌شود. این صندوق را به‌خاطر محفوظ نگه‌داشتن سهم نسل‌های آینده درست کرده‌اند؛ چراکه تنها نسل ما صاحب این نفت نیست و فرزندان ما هم در آن سهیم‌اند. البته پیش‌تر نام این صندوق «صندوق ذخیره‌ی ارزی» بود که دولت‌ها موظف‌اند به‌طور متوسط ۲۰٪ عایدات نفتی را در این صندوق نگه‌دارند و این سرمایه‌ی مملکت را بابت هزینه‌های جاری و... مصرف نکنند. همچنین برداشت از این صندوق به‌خاطر هزینه‌های کسری بودجه ممنوع است. البته عملکرد دولت‌های ما در راستای اهداف این صندوق نبوده‌است. بزرگترین برداشت‌ها از این صندوق در دولت آقای احمدی‌نژاد انجام شد که سروصدا زیادی به‌پا کرد. در سال ۱۳۹۲ آقای توکلی، نماینده‌ی مجلس، گزارش داده بود که از ۱۷۶ میلیارد دلاری که تا آن زمان در حساب ذخیره‌ی ارزی موجود بوده، دولت حدود ۱۶۱ میلیارد دلار را برداشت و در بخش دولتی هزینه کرده‌است. اصطلاحی که ایشان به کار برد این بود: «این حساب جارو شده». بعدها روحانی روی کار آمد گفت این صندوق تقریباً خالی است. پس از آن و در همان سال ۹۲ رییس صندوق اعلام کرد که ذخیره ۴۲ میلیارد دلار است.

گفتیم که مجلس ۳۵ هزار میلیارد تومان به منابع دولت در لایحه‌ی بودجه ۹۸ اضافه کرد. یکی از محل‌های این افزایش، همین صندوق توسعه‌ی ملی بود. در اخبار شنیدیم که رهبر اجازه داده‌اند حدود ۱۳,۸ هزار میلیارد تومان از این صندوق برداشت شود.

### ارز بودجه‌ای

این که اساساً ارز در بودجه تعیین می‌شود یا نه از قدیم محل بحث بوده‌است. اما واقعیت چیست و منطقاً باید چگونه باشد؟ گزارش مثال خوبی آورده که من عیناً نقل می‌کنم:

تصور کنید در یک دنیای بدون ارز و نرخ ارز زندگی می‌کنیم که واحد پول همه‌ی کشورهای دنیا، یک پول خاص به اسم چندرغاز است. این کشورها، کالاهای تولیدی خود را که از قضا یک کالا بیشتر نیست و آن هم گوشت گاز است، به هم‌دیگر می‌فروشند و چندرغاز مبادله می‌کنند. همچنین فرض کنید کشورها، پول‌های دریافتی خود را در بانک‌های کشورشان که برای هر چندرغاز سپرده، یک‌دهم چندرغاز سود می‌دهد، نگهداری می‌کنند. باز فرض کنید که بودجه‌ی تمام کشورها هم براساس همین چندرغازهای فروخته‌شده بابت گوشت گاز تهیه می‌شود. حالا دو وضعیت (یا به قول معروف سناریو) را متصور شوید:

- تصور کنید یکی از کشورها به نام گازستان سُفلی بخواهد، قیمت گوشت گاز در کشور خود را پایین‌تر بیاورد.
- تصور کنید یکی دیگر از کشورها به نام گازستان علیا بخواهد، نرخ سود بیشتری بابت چندرغازهای سپرده‌گذاری شده در بانک‌های خود به سپرده‌گذاران بدهد.

در حالت اول، مردم کشورهای دیگر چون می‌توانند با مصرف گوشت تولیدی گازستان سُفلی، نهایت استفاده را از قدرت خرید پولشان داشته باشند، طالب گوشت گازهای کشور گازستان سُفلی می‌شوند و صادرات گوشت گاز از آن‌جا و نیز واردات بقیه از آن‌جا زیاد می‌شود. در نتیجه پول از کشورهای دیگر به سمت گازستان سُفلی حرکت می‌کند و وضعیت درآمد و صادرات و بودجه‌ی آن کشور هم بهتر می‌شود. با ادامه‌ی این وضعیت، کشورهای دیگر که دچار مشکل شده‌اند، ناچار قیمت گوشت گازهای خود را پایین می‌آورند تا جلوی این وضعیت را بگیرند. در ادامه و با رقابت قیمت بین کشورها، قیمت گوشت گاز در آن‌ها یکسان می‌شود.

در حالت دوم، گازستانی که سود بیشتری می‌داد، ساکنان کشورهای دیگر که متوجه نرخ سود بالا در گازستان علیا می‌شوند، سپرده‌های خود را از بانک‌های کشورهای خود خارج می‌کنند و به گازستان علیا می‌آورند. در نتیجه پول از کشورهای دیگر به سمت گازستان علیا حرکت می‌کند و وضعیت اقتصاد و بودجه‌ی آن کشور بهتر می‌شود. با ادامه‌ی این وضعیت، کشورهای دیگر که دچار مشکل می‌شوند، ناچار نرخ سود سپرده‌ی بانک‌های خود را بالا می‌برند تا جلوی این وضعیت را بگیرند. در ادامه و با رقابت نرخ سود بین کشورها، این نرخ در همه‌ی کشورها یکسان می‌شود. در اقتصاد به فرایند منتهی به حالت اول، اصطلاحاً «آربیتراژ کالایی» و فرایند منتهی به حالت دوم، اصطلاحاً «آربیتراژ در بازارهای مالی» گفته می‌شود. آربیتراژ یعنی بهره گرفتن از تفاوت قیمت بین دو یا چند بازار برای کسب نفع.

خب حالا فرض کنید کشورها پس از مدتی تصمیم می‌گیرند به جای یک واحد پولی یکسان برای همه، واحد پولی مخصوص به خود داشته باشند و در نتیجه چند واحد مختلف پول مثل چندرغاز گازستان سُفلی، چندرغاز گازستان علیا، چندرغاز گازستان شرقی، چندرغاز گازستان غربی و... ایجاد می‌شود. از این‌جاست که نرخ ارز معنا پیدا می‌کند. یعنی کشورها پول هم‌دیگر را با چند واحد پول کشورهای دیگر مبادله می‌کنند. حالا به این فکر کنید که برای دو حالت گفته شده در بالا چه اتفاقی رخ می‌دهد؟

پاسخ این است که اساس فرایند، همان اتفاق قبلی است؛ یعنی نرخ ارز هرچه باشد، در نهایت کشورها برای جلوگیری از نفع‌بری یک کشور خاص، وارد رقابت قدرت خریدی یا بهره‌ای با آن کشور شده و نرخ ارز را طوری تنظیم می‌کنند که هیچ کشوری برنده‌ی مسابقه‌ی صادراتی و یا برنده‌ی جذب سپرده‌ها نباشد.

در اقتصاد، اسم روش اول تعیین نرخ ارز (یعنی نرخ ارزی مبتنی بر آریترائز کالایی) را تعیین ارز مبتنی بر برابری قدرت خرید (purchasing power parity) گذاشته‌اند و روش دوم (یعنی نرخ ارزی مبتنی بر آریترائز در بازارهای مالی) را هم تعیین ارز مبتنی بر برابری بدون پوشش بهره (Uncovered interest parity) می‌گویند. از دو مثال فوق به روشی مشخص می‌شود که وضعیت بودجه، تابعی از نرخ ارز در کشورهاست و نه تعیین‌کننده‌ی آن.

حالا تصور کنید مسئولان یک کشور خاص بخواهند نرخ ارز - که معیار ارزیابی قیمت در داخل نسبت به خارج است - را با توجه به بودجه‌ی آن کشور تعیین کنند. مثلاً فرض کنید مسئولین غزستان غربی بخواهند نرخ ارز کشورشان را به جای دو ملاحظه‌ی فوق (ملاحظه‌ی صادراتی و ملاحظه‌ی بازارهای مالی) براساس بودجه تعیین کنند. یعنی در روزگاری که بودجه‌ی کشور، کمبود منابع درآمدی دارد، تصمیم بگیرند گازهای صادراتی دولت را گران‌تر حساب کنند تا چاه بودجه‌ی دولت پر شود. (فرض که تنها دولت صادرکننده‌ی گاز نیست و مردم هم در صادرات گاز سهیم‌اند و بعضاً سهمشان بیشتر است).

برای این کار، دولت تصمیم می‌گیرد نرخ ارز را بالا ببرد؛ یعنی هر گاز صادراتی را به جای یک‌دهم چندرغاز، دودهم چندرغاز حساب کند و به بودجه اش بریزد. با این کار، مشکل دولت رفع می‌شود، اما (چون نرخ ارز برای کل اقتصاد است و نه فقط گازهای دولت) هم‌زمان نتیجه این می‌شود که گازهای بخش مردمی هم گران‌تر حساب می‌شوند و در نتیجه در بازارهای دیگر برای آن‌ها مشتری پیدا نمی‌شود. همچنین، چون گازهای کشورهای همسایه، همچنان با یک‌دهم چندرغاز قیمت‌گذاری می‌شوند، بنابراین برای مردم غزستان غربی بهتر است که گاز همسایه را بخرند و حتی مرغ همسایه را هم معادل گاز خودی دانسته و مصرف کنند تا قدرت خرید بیشتری با پول توی جیبشان داشته باشند. در نتیجه پس از مدتی، واردات گاز به کشور زیاد شده و تولیدکننده‌های گاز داخلی ورشکست می‌شوند. از طرف دیگر، چون پولی که در بانک‌های داخلی با نرخ ارز دودهم چندرغاز سپرده‌گذاری شده‌است، موقعی که تبدیل به پول همسایه می‌شود، ارزش آن معادل یک‌دهم چندرغاز می‌شود، ارزش کمتری پیدا می‌کند. بنابراین، رغبت به سپرده‌گذاری در بانک‌های داخلی هم کمتر می‌شود و عده‌ای ممکن است به این فکر کنند که پول‌های خود را از غزستان غربی خارج کرده و در بانک‌های غزستان‌های مجاور نگهداری کنند. در نتیجه منابع بانک‌های غزستان غربی به ارائه‌ی تسهیلات به مردم و تولیدکنندگان گاز آن کشور هم کمتر می‌شود.

خلاصه آن‌که، به همین سادگی، حساب و کتاب بودجه‌ای نرخ ارز که در واقع نوع غیرمتعارف تعیین نرخ است، می‌تواند کل حساب و کتاب بخش مردمی و اقتصاد کشور را تحت تأثیر قرار دهد. به همین دلیل گفته می‌شود که دولت‌ها حق ندارند برای پرکردن جیب خود و کارمندان‌شان، محاسبات اقتصاد و مردم را به هم بریزند.

این مثال حالت به شدت ساده‌شده‌ایست از نظریه‌ی اقتصادی آن‌چه عملاً در بازارهای مالی و ارز و کالا اتفاق می‌افتد.

می‌دانیم که در ایران اولاً نرخ ارز رقمی نیست که مشخصاً در بودجه نوشته شده باشد. نرخ ارز یک عدد نانوشته است که محاسبات دولت برای فروش نفت بر اساس آن انجام می‌شود؛ اما با یک حساب کتاب راحت می‌شود به آن عدد رسید. ثانیاً، نرخ ارز بودجه نشان‌دهنده‌ی هیچ چیزی در بازار آزاد نیست. یعنی مثلاً ممکن است نرخ ارز در بودجه ۵۰۰۰ تومان باشد، ولی نرخ ارز بازار حدود ۱۳۰۰۰ تومان. نرخ ارز در اصل براساس متغیرهای مختلفی مثل میزان صادرات و واردات تمام کالاهای تولیدی و مصرفی در اقتصاد، فاصله‌ی تورم در کشور ما و کشورهای طرف تجارت با ما، دسترسی به ارز صادراتی و... تعیین می‌شود و نرخ ارز یک کالای صادراتی مثل نفت تنها یک وجه قضیه است. به عبارت دیگر، دولت صرفاً ممکن است به تصور ارسال سیگنال آرامش‌بخش به بازار، نرخ خاصی را برای دلار فرض کند؛ یعنی به بازار بگوید که من با نصف نرخ قیمت بازار هم از عهده‌ی مخارج خود برمی‌آیم.

ثالثاً، در عین حال تجربه نشان داده زمانی که کشور با محدودیت ارزی مواجه شده‌است، نرخ ارز بودجه هم افزایش پیدا کرده‌است. مثل زمان تحریم‌ها. یعنی علی‌رغم این‌که نرخ ارز بودجه ربطی به نرخ ارز بازار ندارد، اما زمانی که دولت به محدودیت ارزی برمی‌خورد نرخ ارز بودجه‌ی سال آینده را بالا می‌برد. به بیان دیگر، معمولاً رابطه‌ی نرخ ارز بودجه و نرخ ارز بازار، اصطلاحاً پسینی است نه پیشینی. بدین شکل که اول محدودیت ارزی (مثلاً به خاطر تحریم) ایجاد می‌شود، بعد نرخ ارز بازار افزایش پیدا می‌کند و بعد دولت در بودجه‌ی سال بعد نرخ ارز بودجه را افزایش داده و به نرخ ارز بازار نزدیک می‌کند.

دولت در بودجه‌ی امسال نرخ ارز بودجه را به‌طور متوسط نزدیک به ۶ هزار تومان در نظر گرفته‌است؛ ۴۲۰۰ تومان برای کالاهای اساسی و نزدیک به ۸۰۰۰ تومان برای سایر کالاها. این بدان معناست که می‌تواند تقریباً با ۶۰۰۰ تومان خرج و دخل خود را مدیریت کند. ممکن است بپرسید که «چرا نرخ ارز را بالاتر یا پایین‌تر نمی‌برد؟». این موضوع یک مسئله‌ی مخلوط سیاستی است. یعنی دولت باید بین انتخاب‌های مختلف در هر حالت سبک و سنگین کند تا ببینید در نهایت کدام‌یک به نفع اقتصاد است. مثلاً:

ممکن است یک گزینه این باشد که نرخ ارز مفروض بودجه را سه هزار تومان یا حتی هزار تومان بگیرد. البته که این کار ممکن است، اما دولت از طرف دیگر ناچار می‌شود برای پر کردن شکاف درآمدی ایجاد شده، استقراض کند. اگر این استقراض از بانک مرکزی باشد (با چاپ پول)، تورم سنگینی به وجود خواهد آورد (از جیب مردم خواهد رفت) و اگر از خود مردم باشد (با انتشار اوراق مشارکت)، مجدداً بابت بازپرداخت اصل و سود اوراق در سال‌های آتی باید از بودجه (در واقع جیب مردم) بردارد و باید همین برداشتن از بودجه را نیز به روشی دیگر (مثلاً با استقراض مجدد یا افزایش قیمت خدماتی که ارائه می‌دهد و...) جبران کند. پس در هر صورت فرقی نمی‌کند که دلار دو هزار تومان باشد و از سوی دیگر هزینه‌ی همه‌چیز ۵ برابر شود. به هر حال دولت پول کم می‌آورد و مردم پولش را پرداخت می‌کنند.

گزینه‌ی دیگر این است که دلار ۱۰ هزار تومان و حتی ۱۵ هزار تومان باشد. بدین ترتیب هم کسری مزمن بودجه‌های دولت رفع می‌شود

و دولت را از استقراض بی‌نیاز می‌کند و هم منابع کافی برای کارهای دیگر به‌وجود می‌آید. اما ممکن است این افزایش نرخ ارز - که خواه‌ناخواه باعث افزایش قیمت کالاهای واسطه و وارداتی می‌شود - به تورم و در پی آن به افزایش دستمزدها و در نتیجه افزایش مصارف دولت و... دامن بزند.

به نظر می‌رسد، دولت با محاسبات خود به این نتیجه رسیده که نرخ متوسط نزدیک به ۶ هزار تومان در بودجه‌ی امسال، نرخ تعادلی است. یعنی هم برای مخارج بودجه‌ای دولت کافی است، هم سیگنال مناسبی برای بازار به شمار می‌رود و هم بیش از این باعث بالا رفتن تورم نخواهد شد. اما مهم‌تر از همه این که این نرخ، همچنان که دیدیم، به هیچ وجه نشان‌دهنده‌ی نرخ ارز در سال آینده نیست.

### وضعیت استقراض بودجه‌ی دولت

معمولاً سرپرستان خانوار برنامه‌هایی برای اقتصاد خانواده‌ی خود دارند. مثلاً خانه‌ای بخرند یا اگر خانه دارند، به فکر خانه‌ی بزرگتری هستند، خودروی بهتری داشته باشند، جای بهتری اجاره کنند و... اما برای این کارها پول لازم است و قاعدتاً منابع لازم برای این کارها باید از درآمدها تعیین شود. اما اگر درآمدها کفاف ندهد چه می‌شود؟ بخشی را می‌توان با کار بیشتر جبران کرد و مابقی را با قرض گرفتن از دوست و آشنا یا حتی وام بانکی. اما استقراض تا کجا؟ جواب متعارف این است که بتوان با درآمدها هم زندگی روزمره را گذراند و هم قرض‌ها را پس داد. بودجه‌ی دولت هم به همین صورت است. به این شرط «شرط پایداری» می‌گویند. البته دولت به‌خاطر این که دولت است، محدودیت کمتری در قرض گرفتن دارد، اما باز هم استقراض بیش از حد ممکن است کار را به جایی برساند که فعالیت‌های مالی دولت مختل شود. به این حد «آستانه‌ی پایداری» می‌گویند.

شاخصی وجود دارد به اسم «فضای مالی». فضای مالی یعنی فاصله‌ی «تأمین مالی فعلی» از طریق بدهی تا «سقف تأمین مالی» از طریق بدهی، به‌نحوی که در تسویه‌ی آن به مشکل نخوریم. به عبارت ساده‌تر، یعنی دولت تا چه سقفی برای تأمین مالی از طریق استقراض مجاز است. معمولاً در اقتصاد کلان، این فاصله را به نسبت تولید ناخالص داخلی کشورها محاسبه می‌کنند که با هم قابل‌مقایسه باشند. تولید ناخالص داخلی در تعریف ساده یعنی مجموع کالا و خدمات تولیدشده در کشور طی یک سال.

برای تعیین سقف خطرناک (آستانه‌ی بدهی) روش‌های مختلفی وجود دارد. یک روش این است که ببینند فاصله‌ی نسبت بدهی تا آستانه‌ی بدهی چه قدر است. این همان فضای مالی است. اگر فاصله‌ی این دو عدد زیر ۴۰ باشد، وضعیت خطرناک است و اگر بالاتر از ۱۲۵ باشد، یعنی امن است. جالب است بدانید که این عدد برای کشوری مثل نروژ ۲۵۰ است؛ یعنی تا رسیدن به حد آستانه ۲۵۰٪ وضع فعلی فاصله دارد. این فاصله برای ایران از سال ۸۵ تا ۹۲ (یعنی در زمان اوج قیمت نفت) حدوداً بالای ۳۰۰ بود، اما از سال ۹۳ فضای مالی به شدت کاهش پیدا کرد و در ۹۴ و ۹۵ به حداقل خودش رسید و پس از کمی بهبود، دوباره در سال ۹۷ کاهش پیدا کرد. به‌طوری که فاصله‌ی بدهی دولت تا آستانه‌ی حساسیت ناپایداری در سال ۱۳۹۸، ۲۷٪ است. این درحالی‌ست که ایران از آن‌چه که در برنامه‌ی ششم توسعه مقرر شده بود، بسیار عقب‌تر است. ارزیابی گزارش این است که فضای مالی دولت در میان‌مدت (۴ تا ۵ سال آینده)، در حد فاصل بین ریسک زیاد تا خطرناک باقی بماند. همه‌ی این‌ها به این معناست که تقریباً کفگیر دولت به ته دیگ استقراض رسیده‌است.

### افزایش حقوق در سال ۱۳۹۸

در وهله‌ی اول باید بدانیم که افزایش حقوق تابعی از تورم است و اگر تورم صفر باشد، اصلاً دلیلی برای افزایش حقوق وجود ندارد و فرد تنها زمانی افزایش حقوق می‌گیرد که مثلاً ارتقاء شغلی گرفته باشد. مطابق آمار بیشتر مراکز داخلی و بین‌المللی، تورم بالای ۳۰٪ است و تورم نقطه‌به‌نقطه هم بالای ۴۰٪. با این حال دولت برای سال جدید ۲۰٪ افزایش حقوق در نظر گرفته‌است.

فراموش نکنیم که دولت فقط درباره‌ی کارمندان خودش پیشنهاد افزایش حقوق می‌دهد و کسانی که در دولت کار نمی‌کنند مشمول این طرح نمی‌شوند. مثلاً حقوق کارگران (بخش غیردولتی) در شورای عالی کار تصویب می‌شود و نه در دولت. پس در این‌جا صحبت تنها درباره‌ی حقوق کارمندان دولت است.

در لایحه‌ی بودجه، دولت پیشنهاد داده‌بود که تقریباً ۲۰٪ به حقوق همه اضافه شود. نظر مجلس این بود که این عادلانه نیست؛ زیرا کسی که یک میلیون تومان حقوق می‌گیرد، ۲۰٪ افزایش برای او ۲۰۰ هزار تومان است، ولی کسی که ۱۰ میلیون تومان حقوق می‌گیرد، افزایش ۲۰ درصدی برای او معادل ۲ میلیون تومان است. به همین دلیل مجلس تصویب کرد که باید به حقوق همه حداقل ۴۰۰ هزار تومان اضافه شود و اگر این مقدار از سقف بودجه‌ای که دولت برای بخش‌های بالاتر تعیین کرده، تخطی کرد، دولت می‌تواند از سهم دهک‌های درآمدی بالاتر بزند. مثلاً فردی که حقوق ۱۰ میلیونی داشته، به جای ۲۰٪، ۱۰٪ افزایش حقوق بگیرد. این سیاست زمانی اجرا می‌شود که دهک‌های درآمدی پایین به شدت تحت فشار هستند و به کمک بیشتری نیاز دارند. البته این موضوع ربطی به بودجه ندارد، ولی چون راجع به افزایش حقوق صحبت کردیم، طرح آن خالی از لطف نبود. شورای عالی کار هم پایه‌حقوق بدون مزایا را برای کارگران حدود ۱,۵ میلیون تومان تصویب کرده که با مزایای بن کارگری و حق مسکن و اولاد و... به نزدیک ۲ میلیون تومان می‌رسد. به کسانی که حقوقشان پایه‌حقوق نیست، افزایش ۱۳ درصدی به‌علاوه‌ی مبلغ ثابت ۲۶۰ تا ۷۰ هزار تومان تعلق می‌گیرد.

برمی‌گردیم به بودجه و این سؤال که چرا دولت حقوق‌ها را به‌اندازه‌ی تورم افزایش نمی‌دهد؟ جواب دولت یک کلمه است: نداریم! گزارش در این باره فقط به همین نکته اشاره کرده‌است که من یک نکته‌ی دیگر به آن اضافه می‌کنم. دولت برای این که بتواند حقوق را به میزان کافی افزایش دهد، یا باید استقراض کند یا از هزینه‌های دیگر کم کند. من نمی‌توانم در مورد کم کردن هزینه‌های دیگر نظری بدهم و نظرات هم متفاوت است و این یک تصمیم‌سیاستی و حاکمیتی است، اما در مورد استقراض می‌توانیم صحبت کنیم. گفتیم که استقراض یا از مردم است که به شکل اوراق قرضه عرضه می‌شود یا از بانک مرکزی‌ست که به شکل چاپ پول صورت می‌گیرد.



تجربه‌ی برخی کشورهای دچار کسری بودجه نشان داده که دولت‌ها سعی می‌کنند با چاپ پول کسری خود را بپوشانند. اما همان‌طور که قبلاً و حتی مفصل در قسمت تاریخ پول گفتیم، چاپ پول بدون پشتوانه، متعاقباً تورم را افزایش می‌دهد. در نتیجه دیگر فرقی نمی‌کند که حقوق‌ها ۳۰٪ افزایش پیدا کنند، چراکه قیمت دوغ و ماست هم ۳۰٪ افزایش می‌یابد. یعنی دولت، در یک جیب‌شما پول می‌گذارد و همان پول را از جیب دیگران برمی‌دارد. به این پدیده «مالیات تورمی» گفته می‌شود.

این گزارش تجربه‌ی دو کشور روسیه و ونزوئلا را در اثرات سوء چاپ پول بدون پشتوانه نشان داده‌است. زمانی که دولت گورباچف جماهیر شوروی با کسری بودجه مواجه شد، تقریباً آسان‌ترین راه را انتخاب کرد: چاپ پول. و بعد برای این‌که بر تورم سرپوش بگذارد، بر قیمت خرده‌فروشی‌ها یارانه‌های سنگین قرارداد. در نتیجه کسری بودجه تشدید و چاپ پول هم مضاعف شد. این عامل در کنار دیگر عوامل باعث سقوط شوروی در سال ۱۹۹۱ شد. همین وضعیت در ونزوئلا هم اتفاق افتاده و چاپ پول یکی از دلایل اصلی افزایش تورم است. پس می‌توان گفت دولت با محاسباتش به این نتیجه رسیده که حقوق را بیش از این افزایش ندهد، چراکه آثار تورمی جبران کسری بودجه از طریق چاپ پول برای کشور مخرب‌تر است. در مورد کاهش هزینه‌ها در نقاط دیگر و یا حتی افزایش درآمدها، من نمی‌توانم نظری بدهم و بد نیست که خودتان درباره‌ی آن فکر کنید.

### وضعیت مالیاتی در بودجه‌ی ۱۳۹۸

اصل بر این است که تمام اقشار به تناسب از ثمرات رشد اقتصادی کشور بهره بگیرند. این مفهوم را اصطلاحاً «رشد فراگیر» می‌گویند. یکی از مهم‌ترین ابزارهای فراگیر کردن رشد، مالیات‌ستانی درست و منصفانه است. به بیان ساده، مالیات بدهی عموم مردم به دولت است بابت آموزشی که دریافت می‌کنند، بهداشتی که برقرار است، امنیتی که در آن زندگی می‌کنند و... که جمیع این موارد را می‌توان «خدمات عمومی» نامید. طبعاً بخشی از مالیات هم صرف نیازمندان جامعه می‌شود و به قول معروف، مالیات، حق فقرا در اموال پردرآمدها و ثروتمندان است. هر قدر سیستم مالیاتی در اخذ مالیات از کسانی که باید مالیات بدهند ثروتمندان ناتوان باشد، فرار مالیاتی به دلیل ضعف اطلاعاتی سیستم مالیاتی یا قوانین سهلگیر زیاد باشد، به همان اندازه از توان دولت برای ارائه‌ی امنیت، آموزش، بهداشت و حمایت از سفره‌ی نیازمندان کاسته می‌شود. بنابراین چه از نظر ادبیات اقتصادی و چه منطقی، اخلاقی و دینی، مالیات‌ستانی مناسب از معیارهای سنجش کیفیت حکمرانی یک کشور است.

### مشخصات یک نظام مالیاتی متناسب با معیارهای رشد فراگیر:

۱. باید پوشش جامع و فراگیر داشته باشد. یعنی تمام فعالیت‌های اقتصادی کشور (چه دولتی، نیمه‌دولتی، یک‌چهارم دولتی یا حکومتی و چه خصوصی) را در بر بگیرد. رادار مالیاتی حاکمیت نباید ناقص باشد. این جامعیت به واسطه‌ی قوانین مناسب و سیستم اطلاعات مالی یک‌پارچه و توانمند حاصل می‌شود.

۲. باید پایه‌های مالیاتی گسترده باشد، اما نرخ مالیاتی کم. پایه‌ی مالیاتی یعنی هرگونه درآمد، فعالیت یا مالی که به آن مالیات تعلق می‌گیرد و نرخ مالیاتی یعنی درصدی که به‌عنوان مالیات از عایدی این فعالیت‌ها یا اموال اخذ می‌شود. مثلاً معامله در بازارهای مالی یک پایه‌ی مالیاتی است که باید به آن مالیات تعلق بگیرد و درصدی که از عایدات این فعالیت اخذ می‌شود، نرخ مالیاتی است. حالا فرض کنید بدون هیچ دلیل قابل توجهی، نوع خاصی از مالیات در یک کشور گرفته نشود. نتیجه‌ی آن چه خواهد بود؟

۳. شیوه‌ی اخذ مالیات حتی‌الامکان پیشرو یا صعودی باشد. این بدان معناست که بابت یک موضوع یا پایه‌ی خاص مالیاتی، نباید از درآمدهای اقشار مختلف به‌طور یکسان مثلاً ۱۰ درصد مالیات اخذ شود. خلاف این شیوه‌ی مالیات‌ستانی را اصطلاحاً مالیات نزولی یا ارتجاعی می‌گویند. مثلاً هرگاه «سهم» یک نوع مالیات بر درآمد افراد کم‌درآمد نسبت به «سهم» همان مالیات بر درآمد افراد پردرآمد بیشتر باشد، این نوع مالیات‌ستانی نزولی است؛ زیرا افراد پردرآمد توانسته‌اند به نسبت درآمد خود، مالیات کمتری بپردازند. البته تصاعدی بودن مالیات باید متعادل باشد. یعنی به گونه‌ای نباشد که انگیزه‌ی فعالیت اقتصادی را کاهش دهد.

در لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۹۸، پیش‌بینی شده‌است که نزدیک ۳۸ درصد منابع عمومی دولت از محل درآمدهای مالیاتی تأمین شود که بیش از ۱۵۳ هزار میلیارد تومان است. مالیات‌ها در یک تقسیم‌بندی کلی به دو دسته‌ی مالیات‌های مستقیم (مانند مالیات بر شرکت‌ها، مالیات حقوق و دستمزد، مالیات بر نقل و انتقال ملک و...) و مالیات‌های غیرمستقیم (مانند مالیات از واردات، مالیات ارزش افزوده و...) تقسیم می‌شوند. مالیات‌های مستقیم به این دلیل مستقیم خوانده می‌شوند که هدف مالیات، همان فرد یا شرکتی است که مالیات می‌پردازد، اما در مالیات‌های غیرمستقیم، پرداخت‌کننده‌ی مالیات هدف مالیات نیست، بلکه واسطه‌ی دریافت مالیات از هدف دیگری است. مثلاً در مالیات ارزش افزوده یا مالیات بر واردات خودرو، هدف مالیاتی، مصرف‌کننده‌ی نهایی کالا یا خودرو است، اما مالیات از واردکننده یا فروشنده اخذ می‌شود و مالیات‌دهنده، معمولاً مالیات را به مصرف‌کننده منتقل می‌کند (مثلاً مقدار مالیات را بر قیمت خودرو می‌افزایند). براساس لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۹۸ مقرر شده‌است که حدود ۴۳ درصد کل مالیات‌ها (حدود ۶۶ هزار میلیارد تومان) از طریق مالیات‌های مستقیم و ۵۷ درصد مابقی آن (حدود ۸۸ هزار میلیارد تومان) از محل مالیات‌های غیرمستقیم جمع‌آوری شود.

از میان مالیات‌های مستقیم، مالیات بر شرکت‌ها نزدیک ۳۷ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که حدود ۲۴٪ کل درآمدهای مالیاتی منابع عمومی بودجه است. مالیات شرکت‌ها نسبت به قانون سال ۹۷، نزدیک به ۴ هزار میلیارد تومان کاهش پیدا کرده‌است و با احتساب تورم، این کاهش قابل توجه است. در سال ۱۳۹۸ مالیات بر درآمد افراد و مشاغل، حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده‌است که ۱۶٪ از کل درآمدهای مالیاتی عمومی را شامل می‌شود.

از دیگر مالیات‌های قابل توجه مردم و کسبه در بودجه، مالیات بر ارزش افزوده است. در لایحه‌ی بودجه‌ی امسال، پیش‌بینی شده‌است

که نرخ مالیات بر ارزش افزوده تغییری نکند و همان ۹٪ سال پیش باشد. از این ۹٪، یک درصد خرج هزینه‌های بهداشت و درمان می‌شود و ۳٪ آن - تحت عوارض ارزش افزوده - صرف هزینه‌های شهرداری‌های شهرها و روستاهای محل فعالیت فعالان اقتصادی می‌شود و ۵٪ باقی مانده سهم منابع عمومی دولت است. بخشی از ۳۵ هزار میلیارد تومانی که مجلس به درآمدهای دولت اضافه کرد - و برای تأمین منابع آن از صندوق توسعه ملی هم برداشت کرده بودند - از این جا فراهم شد (با کم و زیاد کردن سهم شهرداری و دولت).

درباره‌ی تحقق مالیات‌های پیش‌بینی شده، می‌توان گفت که ۱۵۳ هزار میلیارد تومان به‌عنوان درآمدهای مالیاتی عمومی در سال ۱۳۹۸ مقرر شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی عمومی قانون بودجه‌ی سال ۱۳۹۷ - که حدود ۱۴۲ هزار میلیارد تومان بود - حدود ۸٪ رشد داشته است. اگر نرخ تورم امسال و سال آینده را حداقل ۳۰٪ در نظر بگیریم، مالیات نسبت به قیمت ثابتی که تورم در آن بی‌تأثیر بوده، تا ۲۰٪ کاهش داشته که قابل توجه محسوب می‌شود. احتمالاً این کاهش به دلیل توجه دولت به وضعیت اقتصاد و با ملاحظه‌ی کمک به وضعیت آن است.

### آیا ما در مقایسه با سایر کشورها بیشتر مالیات می‌دهیم؟

بررسی‌ها نشان می‌دهد که نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی ایرانی‌ها در مقایسه با میانگین جهانی حدود ۱۰٪ کمتر است. بررسی‌ها در مورد پتانسیل مالیاتی هم نشان می‌دهند که اقتصاد ایران تقریباً نیمی از پتانسیل مالیاتی خود را استفاده نمی‌کند. در بیست سال گذشته متوسط تلاش مالیاتی (یعنی نسبت مالیات جمع‌آوری شده به میزانی که قابلیت جمع‌آوری شدن داشته) بین ۵۰ تا ۶۰ درصد بوده است. دلایل این موضوع متفاوت است. مثلاً بعضی از بخش‌ها مانند کشاورزی یا برخی از مؤسسات و سازمان‌ها یا حتی برخی اقشار مثل هنرمندان سینما یا برگزارکنندگان کنسرت یا مناطق آزاد، یا به‌طور کلی معافیت مالیاتی دارند یا در پرداخت برخی از انواع مالیات معاف هستند. دلیل دیگر آن فرار مالیاتی است؛ سیستم‌های اطلاعاتی کافی برای مالیات‌ستانی وجود ندارد و تنوع پایه‌های مالیاتی در اقتصاد ایران کافی نیست و بعضی از مالیات‌هایی که باید اخذ شوند، از قلم می‌افتند.

### وضعیت بودجه‌ی عمرانی در سال ۱۳۹۸

هرگاه درآمد نفتی ما افزایش پیدا کرده است، این بودجه هم زیاد شده و هر وقت عایدات نفتی ما کم بوده، این بودجه هم نحیف شده است. در دولت آقای احمدی‌نژاد درآمد نفتی ایران به دلیل افزایش قیمت نفت خیلی زیاد بود، ولی قبل و بعد از آن، با کاهش درآمدهای نفتی، این بودجه کم شد. بودجه‌ی عمرانی امسال نسبت به پارسال از لحاظ عددی تغییری نکرده، ولی به دلیل تورم ۳۰ درصدی کشور، می‌توان گفت که کاهش داشته است. یعنی هرگاه تحت فشار بوده‌ایم، از این بودجه کم کرده‌ایم. نکته‌ی مهم این جاست که این تنها در پیش‌بینی‌هاست. در بودجه مفهومی وجود دارد به اسم «میزان تحقق یافته»؛ مثلاً در بودجه گفته‌ایم ۱۰۰ میلیون تومان برای این اداره خرج می‌کنیم و در پایان سال می‌بینیم ۵۰ میلیون خرج کرده‌ایم. متوسط تحقق بودجه‌ی عمرانی در بیست سال گذشته ۶۷٪ بوده است.

این بدان معناست که نه تنها بودجه‌ی عمرانی ما وابسته به پول نفت است، بلکه از همان مقداری که مقرر کرده بودیم هم کم‌تر هزینه می‌کنیم. تنها ۶۷٪ از بودجه‌ی مقرر هزینه شده است، در حالی که میزان تحقق بودجه‌ی هزینه‌های جاری به‌طور متوسط ۹۷٪ بوده است. این اعداد نشان می‌دهند که چرا طرح‌های توسعه‌ای در کشور ما کم‌اند و پروژه‌های عمرانی دولتی ناتمام می‌مانند. حال که به‌نظر می‌رسد اکتاب عمر بودجه‌ی عمرانی لب بام است، چه می‌توان کرد؟ آیا به نظر شما در دیگر کشورها، تمام جاده‌ها، پل‌ها، تونل‌ها، فرودگاه‌ها و... را دولت ساخته است؟ اگر مایل بودید در این باره بیشتر بدانید، در مورد بحث مشارکت عمومی خصوصی بیشتر مطالعه کنید.

### اقتصاد دنیا و بودجه‌ی ۱۳۹۸

نوسانات اقتصادی در دنیا عموماً از دو مسیر بازارهای مالی (بورس و اوراق بدهی) و تجارت منتقل می‌شود. خوشبختانه یا متأسفانه، نوسانات اقتصاد دنیا به گونه‌ای که دیگر کشورها را متأثر می‌کند، به اقتصاد ما منتقل نمی‌شود. این امر به این خاطر است که نوسانات و تلاطم‌های اقتصادی در دنیای امروز، عموماً از مسیر بازارهای مالی (مثل بورس) منتقل می‌شود و بازارهای مالی ما اولاً چندان عمیق و گسترده نیستند، و مهم‌تر آن که چندان ارتباطی با بازارهای مالی دنیا ندارند. اما همان‌گونه که گفته شد، مسیر دوم سرایت مشکلات اقتصادی در دنیا از طریق تجارت است. در این ارتباط، قلم عمده‌ی تجاری کشور ما نفت است. با فرض این که بخش مشخصی از نفت را با وجود تحریم، سال بعد صادر خواهیم کرد، بنابراین نتیجه می‌گیریم که نوسانات اقتصادهای دنیا، عمدتاً از طریق قیمت نفت بر بودجه‌ی ما تأثیر خواهد گذاشت. معمولاً دوران‌های رونق و رکود اقتصادی در دنیا بر قیمت نفت تأثیر می‌گذارند؛ به این صورت که علی‌رغم وجود کارتلی به نام اوپک - که عرضه‌ی نفت را متناسب با تقاضای جهانی تنظیم می‌کند - اما به‌طور متعارف در دوران رکود یا افت رشد اقتصادهای جهان، تقاضا برای نفت هم کم شده و معمولاً براساس تجربه‌ی تاریخی، به رغم تلاش اوپک برای تنظیم عرضه‌ی نفت، قیمت نفت تا حدودی افت می‌کند. اما وضع اقتصاد دنیا در سال بعد چه‌طور خواهد بود؟ متعارف است که برای تحلیل ارتباط رشد و نوسانات قیمت نفت، اقتصاد جهان را به چهار بخش، آمریکا، اروپا، نوظهور و صادرکنندگان نفت تقسیم می‌کنند. در سال آینده:

- رشد آمریکا، در سال آینده نسبت به امسال، با فرض عدم تلاطم شدید، به دلیل سیاست پولی بانک مرکزی آن کشور در افزایش نرخ بهره و برخی عوامل مرتبط با بودجه، نصف امسال پیش‌بینی می‌شود.
- همچنین رشد اروپا نیز به دلیل تنش‌های ناشی از خروج انگلیس از اتحادیه‌ی اروپا و مسائل و مشکلات مالی ایتالیا و احتمال سرایت آن به سایر کشورها، کمتر از امسال خواهد بود.

- بازارهای نوظهور به دلیل مشکلات ساختاری یا مانند ترکیه با رشد منفی یا نزدیک صفر مواجه خواهند شد و یا مانند کشورهای آمریکای لاتین، افت اندک رشد خواهند داشت.

- رشد چین نیز به خاطر جنگ تجاری با ایالات متحده و نیز مشکلات ناشی از کنترل بدهی بخش عمومی و خصوصی، کمتر از حد انتظار خواهد بود.

در نتیجه احتمالاً رشد سال آینده دنیا نسبت به امسال کاهش خواهد بود و انتظار می رود تا سال بعد از آن نیز اقتصاد دنیا در مسیر کاهشی، نه الزاماً رکود، قرار داشته باشد. به این ترتیب، قیمت نفت نیز احتمالاً با وجود تلاش اوپک در تنظیم بازار، کاهش خواهد بود. قیمت نفت برنت در لحظه نگارش این گزارش، به دلایل روشن شدن طلوع کاهشی رشد دنیا و به ویژه آمریکا در سال آتی، کاهش یافته و به اندکی بالای ۵۰ دلار رسیده است. قیمت نفت ایران - که جزء سبد اوپک محسوب می شود - معمولاً تا چند دلار پایین تر از این قیمت است و انتظار می رود، اگر اقتصاد دنیا با رکود شدیدتری مواجه نشود (در جریان رکود مالی ۲۰۰۸، قیمت نفت به نصف خود کاهش یافت) در صورت کاهش قیمت نفت، بودجه تاحدودی از این مسیر در مضیقه قرار گیرد. هرچه قدر رکود حاکم بر اقتصاد دنیا بیشتر باشد، این تأثیر بیشتر خواهد بود.

### سهم هر ایرانی از بودجه ۱۳۹۸

اگر کشور را به یک ساختمان تشبیه کنیم، سؤال این است که ما به عنوان ساکنین این ساختمان چه قدر شارژ ماهانه پرداخت می کنیم و ساختمان چه خدماتی برای ما فراهم می کند و ارزش این خدمات چه قدر است؟

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، سهم هر ایرانی ۵ میلیون و ۴۶۰ هزار تومان (به عبارتی ماهانه ۴۵۵ هزار تومان) است. این سهم من و شما از بودجه کشورمان است. برای این که بودجه را بهتر درک کنیم، فرض می کنیم که از فردا دولت را تعطیل می کنیم و همه منابع بودجه را بین مردم تقسیم می کنیم و هرکسی باید بتواند با این ۴۵۵ هزار تومان ماهانه، هزینه های درمان، تحصیل، دفاع از کشور، پلیس راهنمایی و رانندگی برای به هم نریختن خیابان ها، پول کلانتری، هزینه اداره ی آب برای این که با باز کردن شیر بتوانیم آب شیرین بخوریم، پول خرید تضمینی گندم از کشاورزها، هزینه زندان مجرمین، ایجاد ورزشگاه جدید، ترمیم جاده ها و... را بپردازد. ما بابت هر کدام از این امور، چه قدر هزینه خواهیم کرد؟

### دولت با سهم ۴۵۵ هزار تومانی هر ایرانی چه می کند؟

بزرگ ترین برداشت از این ۴۵۵ هزار تومان صرف رفاه اجتماعی (مثل بیمه ها و طرح های حمایتی) می شود. دولت ماهانه برای هر ایرانی حدود ۱۱۳ هزار تومان بابت رفاه اجتماعی هزینه می کند. یکی دیگر از هزینه های بزرگ، برای آموزش و پژوهش است؛ چه عمومی، چه فنی و حرفه ای، چه عالی و... ماهانه حدود ۷۷ هزار تومان بابت امور آموزشی خرج می شود. پس تا این جا نزدیک به ۵۰٪ سهم هر ایرانی بابت طرح های رفاه اجتماعی و آموزش هزینه شد. حدود ۳۱۵۰۰ تومان بابت دفاع، ۲۰۵۰۰ تومان بابت نظم و امنیت عمومی، ۱۴۰۰۰ تومان بابت بهداشت و نزدیک ۴۹ هزار تومان بابت درمان، ۷۶۰۰ تومان بابت حمل و نقل، ۴۶۰۰ تومان بابت منابع آبی، ۳۳۰۰ تومان بابت کشاورزی و منابع طبیعی، نزدیک ۱۵۰۰ تومان بابت انرژی، تقریباً ۲۰۰۰ تومان بابت فرهنگ و هنر، ۴۰۰ تومان بابت محیط زیست و ۴۰۰ تومان هم بابت گردشگری و نزدیک ۱۳۰۰ تومان بابت دین و مذهب هزینه می شود. البته این لیست بسیار طولانی است و در این جا به برخی از مهم ترین آن ها اشاره کردیم.

### سهم هر استان از بودجه ۱۳۹۸

اعتبارات استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ نسبت به قانون سال ۹۷ حدود ۱۰٪ افزایش داشته است. در این بین اعتبارات هزینه ای (نه عمرانی) حدود ۲۰٪ افزایش داشته اند که بیشترین میزان افزایش بوده است؛ در صورتی که هزینه های عمرانی (اعتبارات تملک دارایی سرمایه ای) کمتر از ۲ درصد رشد داشته اند. یعنی بیشتر شاهد رشد در مورد امور جاری بوده ایم تا طرح های توسعه ای.

در لایحه بودجه ۹۸ نسبت درآمدهای استانی به مصارف استانی حدود ۴،۷ می باشد. یعنی ۸۰٪ درآمدهای استانی در اختیار استان ها نیست و به طور ملی درباره ی آن تصمیم گیری می شود. این نسبت در قانون بودجه ۹۷ حدود ۴،۴ (یعنی ۷۸ به ۲۲ درصد) بود.

جالب است بدانید که طبق محاسبات ۴ استان تهران، اصفهان، خوزستان و خراسان رضوی به ترتیب نزدیک به ۷۰٪ درآمد را برای دولت ایجاد می کنند. تهران به تنهایی ۵۳٪ این میزان را تأمین می کند. به خاطر داریم که «درآمد» فروش نفت نبود، بلکه شامل درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی می شود.

### آیا بیشترین هزینه ها صرف این ۴ استان پردرآمد می شود؟

مفهومی به اسم «ضریب بازگشت» وجود دارد. این ضریب حساب می کند که یک استان چه قدر درآمد ایجاد کرده و چه مقدار منابع به آن استان بازگشته است. در لایحه ۱۳۹۸، ۹ استان ضریب بالای ۱۰۰ داشتند؛ یعنی نه تنها کل درآمدی که ایجاد می کنند خرج خودشان می شود، بلکه مازاد بر آن نیز دریافت کرده اند. استان های ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، لرستان، کردستان، چهارمحال و بختیاری، گلستان و خراسان شمالی. مثلاً ضریب بازگشت ایلام ۲۱۶ است. یعنی بیش از دوبرابر درآمدی که ایجاد کرده، هزینه داشته است. می دانیم که ایلام یکی از مناطق کم برخوردار ایران است. جالب است بدانید به نسبت، درآمد ایجاد شده، کمترین هزینه برای تهران می شود.

## رشد اعتبارات استانی

گفتیم که متوسط رشد اعتبارات هزینه‌ای حدود ۲۰٪ بوده‌است. این نرخ در بعضی استان‌ها بیشتر و در بعضی کمتر بوده‌است. مثلاً بیشترین رشد اعتبارات هزینه‌ای با ۲۳٪ متعلق به آذربایجان غربی بوده‌است. متوسط رشد اعتبارات عمرانی و سرمایه‌ای، ۱,۹٪ بوده که بیشترین میزان آن با ۱۷٪ رشد برای استان بوشهر بوده‌است. در مجموع در حوزه‌ی اعتبارات عمرانی ۱۸ استان رشد مثبت و ۱۳ استان رشد منفی داشته‌اند. مثلاً استان بعدی که بیشتری رشد اعتبارات عمرانی را داشته کردستان بوده با ۳,۸٪ و پس از آن فارس با ۳,۱٪.

برای این‌که این درصدها را کمی ملموس کنیم، «سرانه»ی اعتبارات هر استان را بررسی می‌کنیم. سرانه یعنی بودجه‌ی هزینه‌ای هر استان تقسیم بر تعداد ساکنانش. به‌طور میانگین سرانه‌ی اعتبارات هزینه‌ای استانی حدود ۱۵۴ هزار تومان و اعتبارات عمرانی حدود ۱۳۷ هزار تومان است، اما همان‌طور که گفتیم همه‌ی استان‌ها این اعتبارات را به تساوی دریافت نمی‌کنند. مثلاً سرانه‌ی اعتبارات هزینه‌ای ایلام ۴۶۰ هزار تومان و اعتبارات عمرانی‌اش ۴۱۲ هزار تومان است. یعنی در مجموع سرانه‌ی هر ایلامی ۸۷۲ هزار تومان است. در صورتی که این عدد برای تهرانی‌ها در اعتبارات هزینه‌ای ۵۸ هزار تومان و در اعتبارات عمرانی ۱۹ هزار تومان است که در نهایت به ۱۰۰ هزار تومان هم نمی‌رسد. علت این اختلاف این است که مناطق بر اساس میزان محرومیت و برخوردار بودنشان بودجه دریافت کنند و عدالت منطقه‌ای انجام شود. این بود نگاهی کلی به بودجه و بررسی اجمالی بودجه‌ی ۹۸. امیدوارم که پس از این بتوانید اخبار مرتبط با بودجه را با راحتی بیشتری دنبال و لایحه‌های بودجه سال‌های بعد را راحت‌تر بررسی کنید.

## منابع

<https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3497339>

<http://www.hamshahrionline.ir/news/189937/>

<http://www.irdiplomacy.ir/fa/news/1921457>

<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/1095039>

Digestttt