

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱): بودجه به زبان ساده



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۱۵۴
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

ثبت: ۲۳۵
دوره دوازدهم: سال اول
تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۸/۶

عنوان گزارش:

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱):
بودجه به زبان ساده

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی {گروه بودجه}

تهیه و تدوین کنندگان:

علیرضا صدیقی، مرتضی کیانی

ناظران علمی:

سیدعباس پرهیزکاری، سید محمد حسین فاطمی

اظهار نظر کنندگان:

گرافیک و صفحه آرایی:

نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

۲. بودجه به زبان ساده

۳. بودجه شهروندی



فهرست مطالب

چکیده	۶
۱. مقدمه	۷
۲. تصویر کلان بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور	۸
۳. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در مقایسه با بودجه سال ۱۴۰۳	۱۳
۴. نقاط قوت و ضعف و نکات مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور	۱۷
۵. جمع بندی و نتیجه گیری	۲۲
۶. پیوست	۲۲
منابع و مآخذ	۲۴

فهرست شکل ها

شکل ۱. اعداد و ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور	۸
شکل ۲. ترکیب منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه	۹
شکل ۳. اجزای اصلی منابع و مصارف در لایحه بودجه ۱۴۰۴	۱۱
شکل ۴. ترازهای سه گانه بودجه ای	۱۲
شکل ۵. تفاوت اقشار مختلف جامعه در مشارکت در تأمین منابع بودجه یا بهره مندی از پرداخت های بودجه ای	۱۷
شکل ۶. میزان مالیات قابل پرداخت به ازای مجموع حقوق و مزایای ماهیانه	۲۰
شکل ۱ پیوست	۲۳

فهرست جداول

جدول ۱. مقایسه اجزای منابع لایحه بودجه ۱۴۰۴ با بودجه سال جاری	۱۵
جدول ۲. مقایسه اجزای مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۴ با بودجه سال جاری	۱۶
جدول ۳. اجزای درآمدهای دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ و مقایسه آن با بودجه ۱۴۰۳	۱۹



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱): بودجه به زبان ساده

چکیده

گزارش‌های سالیانه «بررسی لایحه بودجه به زبان ساده»، تلاشی است برای ارائه محتوای لوایح بودجه به زبانی ساده و غیر فنی برای عموم شهروندان تا با آگاهی بیشتر نسبت به محتوای بودجه، مطالبه‌گر و همراه بهتری باری تصمیمات و کلایشان در مجلس باشند. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، منابع و مصارف بودجه عمومی دولت بیش از ۶۴۰۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که:

■ در سمت منابع دولت:

□ ۳۶ درصد از محل درآمدها (عمدتاً مالیات)،

□ ۳۶ درصد از محل واگذاری سرمایه‌ها (عمدتاً صادرات یا فروش نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی)،

□ ۲۲ درصد از محل واگذاری دارایی‌های مالی (عمدتاً استقراض از صندوق توسعه ملی یا انتشار اوراق) و

□ ۷ درصد از محل درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها تأمین خواهد شد.

■ در سمت مصارف دولت:

□ ۶۴ درصد به هزینه‌های جاری (حقوق کارکنان و مستمری بازنشستگان بخش دولتی، پرداخت یارانه‌های نقدی و سایر هزینه‌های حمایتی و رفاهی)،

□ ۱۹ درصد به اعتبارات سرمایه‌ای (شامل تقویت بنیه دفاعی کشور و بودجه عمرانی)،

□ ۱۱ درصد به بازپرداخت اصل بدهی‌ها و

□ ۷ درصد به مصارف اختصاصی دستگاه‌ها اختصاص یافته است.

بزرگترین نقطه قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، تجمیع و یکپارچه‌سازی بودجه‌های جداگانه جهت مدیریت بهتر مجموعه منابع و مصارف دولت و شفاف‌سازی بیشتر در خصوص کسری بودجه و شیوه‌های تأمین آن است. شایان ذکر است، گام مهم بعد از این شفاف‌سازی، اقدام در راستای افزایش منابع پایدار دولت، مدیریت مصارف و کاهش روند فزاینده کسری بودجه است که نیازمند برنامه‌ریزی بیشتر و دقیق‌تر است.

۱. مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور روز اول آبان سال ۱۴۰۳ توسط رئیس جمهور به مجلس تقدیم شد. این لایحه در واقع برنامه مالی پیشنهادی دولت برای سال آینده است که برای بررسی و کسب مجوزهای قانونی، به مجلس تقدیم می‌گردد تا بعد از بررسی در کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق بودجه و نهایتاً صحن علنی مجلس به عنوان قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور به تصویب رسیده و مبنای عمل دولت در سال ۱۴۰۴ قرار گیرد.

با توجه به نقش محوری دولت در اقتصاد ایران، بودجه سالیانه بخش مهمی از مسیر یک ساله کشور را مشخص می‌کند و تأثیرات زیادی بر زندگی همه شهروندان دارد و گاهی این تأثیرگذاری بیش از یک سال آینده دوام خواهد داشت. از همین رو، در گام نخست آگاهی شهروندان از محتوا، فرآیندها و تصمیمات بودجه‌ای یک ضرورت است و در گام بعدی، مشارکت فعالانه ایشان و اثرگذاری بر تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای اهمیت دارد. از همین رو، بسیاری از کشورها در دهه‌های اخیر به طراحی و به کارگیری ابزارها و سازوکارهایی مناسب و کارآمد جهت تقویت مشارکت مردم در این حوزه مهم از حکمرانی اقدام نموده‌اند. این اقدامات کارکردها و دستاوردهای زیادی برای ارتقای نظام‌های بودجه‌ریزی و نظام حکمرانی ملی داشته است که عبارت است از: افزایش اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی، انعکاس دغدغه‌های گروه‌ها و اقشار مختلف در تصمیم‌های بودجه‌ای جهت دستیابی به خیر جمعی، همراهی مردم در تصمیم‌ها و اقدام‌های سخت‌سیاستی، کاهش نارضایتی عمومی، تقویت نظارت عمومی و کاهش فساد و ... [۱]

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی هر سال و همزمان با ارائه لایحه بودجه به مجلس، گزارش‌های متعددی را ناظر به کلیات و جزئیات بودجه منتشر می‌نماید؛ اما در این گزارش (یعنی «بودجه به زبان ساده»)، صرفاً در پی روایت بودجه به زبان غیرفنی برای عموم است تا بتوانند با تقویت دانش بودجه‌ای خود، مطالبه‌گر، همراه و دنبال‌کننده بهتری برای تصمیمات و کلایشان در مجلس بوده و با درک بهتر نسبت به شرایط موجود، انتظارات خود از فرایند بودجه را تعدیل کنند. برای خواندن این گزارش، سواد مقدماتی مالی یا اقتصادی خاصی نیاز نیست. به‌منظور ساده‌سازی، اعداد گرد شده و برخی جزئیات و پیچیدگی‌ها نادیده گرفته شده و ارقام به هزار میلیارد تومان (همت) بیان شده‌اند.

برای ساده‌تر و خلاصه‌تر شدن گزارش، تلاش شده است تا برخی از نکات مهم ارائه شده در گزارش به صورت تعدادی پرسش (؟) و پاسخ (🗨️) نسبتاً کوتاه ارائه شود تا کسانی که وقت یا حوصله مطالعه کامل و توضیحات تفصیلی گزارش را ندارند، صرفاً با ورق‌زدن این گزارش و مطالعه این پرسش و پاسخ‌ها درکی کلی از محتوای لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و نکات مهم آن پیدا کنند. فهرست پرسش‌های مطرح‌شده در این گزارش به شرح زیر است:

- ؟ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ شامل چه بخش‌هایی است و به طور کلی چه مواردی را در بر می‌گیرد؟
- ؟ منابع دولت در سال آینده از چه محل‌هایی تأمین خواهد شد و به چه مصارفی اختصاص خواهد یافت؟
- ؟ وضعیت کسری بودجه و کیفیت تأمین منابع مالی بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ چگونه است؟
- ؟ در راستای یکپارچه‌سازی منابع و مصارف بودجه، کدام اقلام منابع و مصارف از فرابودجه به درون بودجه منتقل شده‌اند؟
- ؟ اجزای مختلف منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با بودجه سال جاری چقدر تغییر داشته‌اند؟
- ؟ اجزای مختلف مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با بودجه سال جاری چقدر تغییر داشته‌اند؟
- ؟ کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ چطور ارزیابی می‌شود؟ خوب است یا بد؟
- ؟ حقوق‌بگیران در سال آینده چقدر مالیات خواهند پرداخت؟
- ؟ دلیل افزایش بالای درآمدهای گمرکی (مالیات بر واردات) چیست؟
- ؟ در حوزه مالیات، چه مطالب مهم دیگری در لایحه بودجه آمده است؟
- ؟ براساس لایحه بودجه، حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان چقدر افزایش خواهد یافت؟
- ؟ نرخ دلار در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ چقدر تعیین شده است؟



۲. تصویر کلان بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور

در این بخش نگاهی به اعداد و ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ از نمای دور خواهیم داشت. بدیهی است که این اعداد و ارقام جزئیات مفصل و مهمی دارند که بخشی از آن در ادامه گزارش و بخش دیگر آن در سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بررسی می‌شوند. در ابتدا باید به این سوال پاسخ دهیم که:

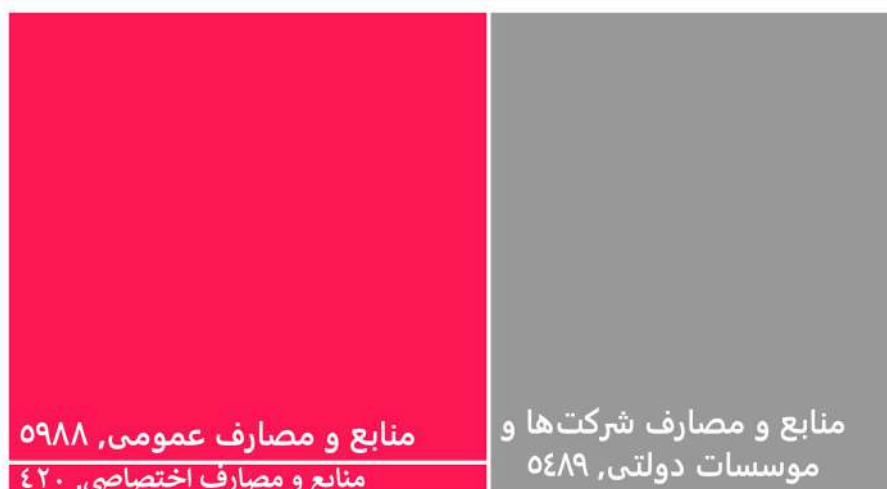
لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ شامل چه بخش‌هایی است و به طور کلی چه مواردی را در بر می‌گیرد؟

بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور که تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است دو بخش دارد:

تبصره‌ها: احکام قانونی لازم برای اجرای بودجه که دارای ابعاد مالی می‌باشند در قالب تبصره‌ها ذکر می‌شوند و اهمیت آن‌ها اگر بیش از اعداد و ارقام بودجه نباشد، کمتر نیست.

جداول کلان: اعداد و ارقام برآورد شده از منابع و مصارف بودجه کل کشور در سال آتی که خود شامل دو بخش است: بودجه عمومی دولت (۶۴۰۸ هزار میلیارد تومان) و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت (۵۴۸۹ هزار میلیارد تومان).

شکل ۱. اعداد و ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور

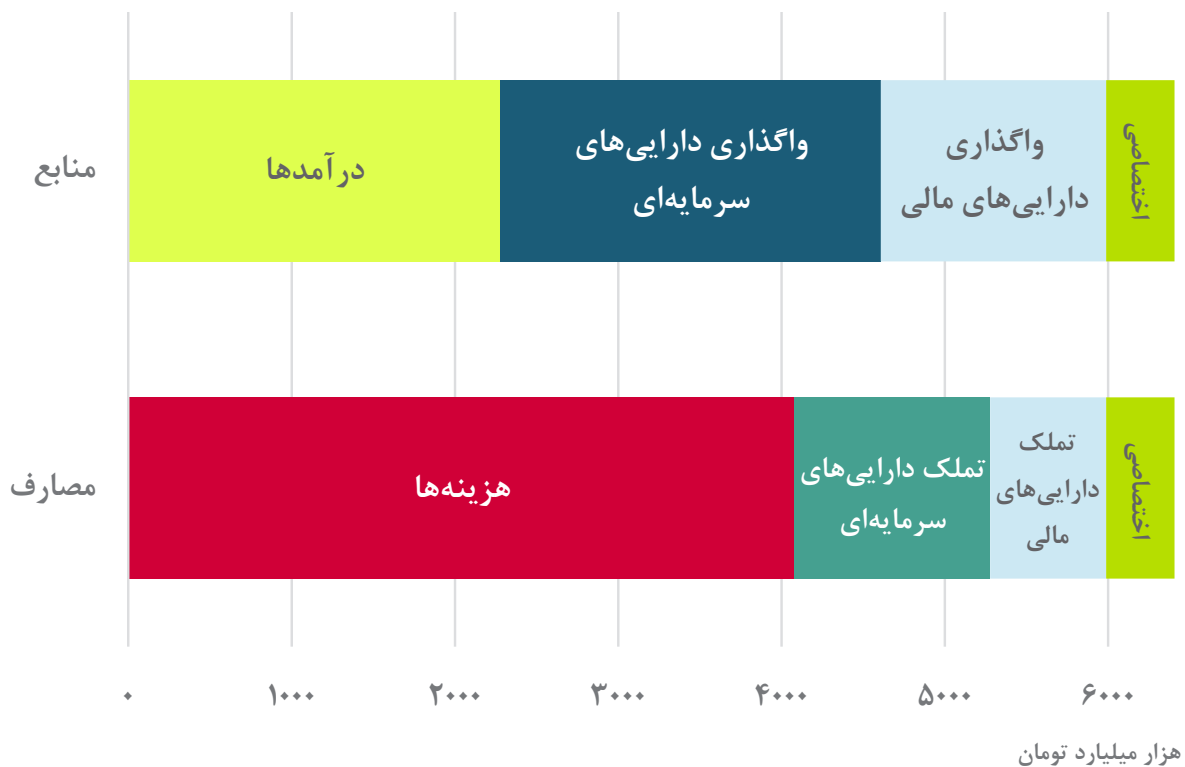


در فضای رسانه‌ای و عمومی، معمولاً **بودجه عمومی دولت** آن چیزی است که از آن به عنوان «بودجه» یاد می‌شود: یعنی دخل دولت (مالیات‌ها و منابع نفتی و...) و خرج دولت (شامل حقوق و دستمزد کارکنان دولت، مخارج عمرانی و...). با این حال، بخش قابل توجهی از کالا و خدمات عمومی که توسط دولت ارائه می‌شود از طریق همین شرکت‌های دولتی تأمین می‌شود که این موضوع در حجم بالای بودجه شرکت‌ها در مقایسه با بودجه دولت نیز مشاهده می‌شود. با این حال و با توجه به ماهیت متفاوت بودجه شرکت‌ها و جزئیات فنی و تخصصی بسیار در بررسی بودجه آن‌ها، در این گزارش نیز از پرداختن به این بخش مهم از بودجه صرف نظر کرده و به عبارت دیگر، در پی ارائه بودجه «عمومی» دولت به زبان ساده هستیم. ضمن این که در مرحله نخست تقدیم بودجه به مجلس، جزئیات خاصی از بودجه شرکت‌های دولتی ارائه نمی‌شود که مورد بحث و بررسی قرار بگیرد.

منابع دولت در سال آینده از چه محل‌هایی تأمین خواهد شد و به چه مصارفی اختصاص خواهد یافت؟

ترکیب کلی منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در شکل ۲ ارائه شده است. همچنین جزئیات بیشتری درباره اجزای منابع و مصارف دولت در شکل ۳ آمده است که البته درک کامل آن نیازمند شناخت ساختار طبقه‌بندی منابع و مصارف در قوانین بودجه سنواتی است.

شکل ۲. ترکیب منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه



اگر با ساختار و شیوه طبقه‌بندی منابع و مصارف دولت کمتر آشنایی دارید، در ادامه توضیح مختصری در خصوص هر یک از اجزای این منابع و مصارف ارائه می‌شود. در یک تقسیم‌بندی کلی، منابع بودجه عمومی دولت از سه محل تأمین می‌شود:

۱. درآمدها

شامل انواع مالیات‌ها و درآمدهای غیرمالیاتی (مثل جرایم و خسارات، سود شرکت‌های دولتی، درآمد فروش کالا و خدمات دولتی و...): حدود ۳۶ درصد منابع بودجه عمومی

۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

شامل منابع حاصل از صادرات نفت و گاز، فروش یا واگذاری اموال و زمین‌های دولتی: حدود ۳۶ درصد منابع بودجه عمومی

۳. واگذاری دارایی‌های مالی

شامل انواع استقراض دولت (عمدتاً در قالب انتشار اوراق)، به علاوه واگذاری یا فروش سهام دولت در شرکت‌های دولتی: حدود ۲۲ درصد منابع بودجه عمومی

۴. درآمدهای اختصاصی

شامل منابعی که محل مصرفشان، همان دستگاه ایجادکننده درآمد است (مانند درآمد بیمارستان‌ها یا دانشگاه‌های دولتی): حدود ۷ درصد منابع بودجه عمومی

در سوی دیگر، مصارف بودجه عمومی دولت در یک دسته‌بندی کلی به سه بخش قابل تقسیم است:

۱. هزینه‌ها (جاری)

شامل حقوق و دستمزد کارکنان و مستمری‌بگیران دولت، یارانه‌ها، هزینه‌های مصرفی ادارات دولتی و غیره: حدود ۶۴ درصد مصارف بودجه عمومی

۲. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

شامل تأمین تجهیزات، ماشین‌آلات، ساختمان‌ها و همچنین اجرای طرح‌های عمرانی دولتی (بودجه عمرانی) و تقویت بنیه دفاعی کشور: حدود ۱۹ درصد مصارف بودجه عمومی

۳. تملک دارایی‌های مالی:

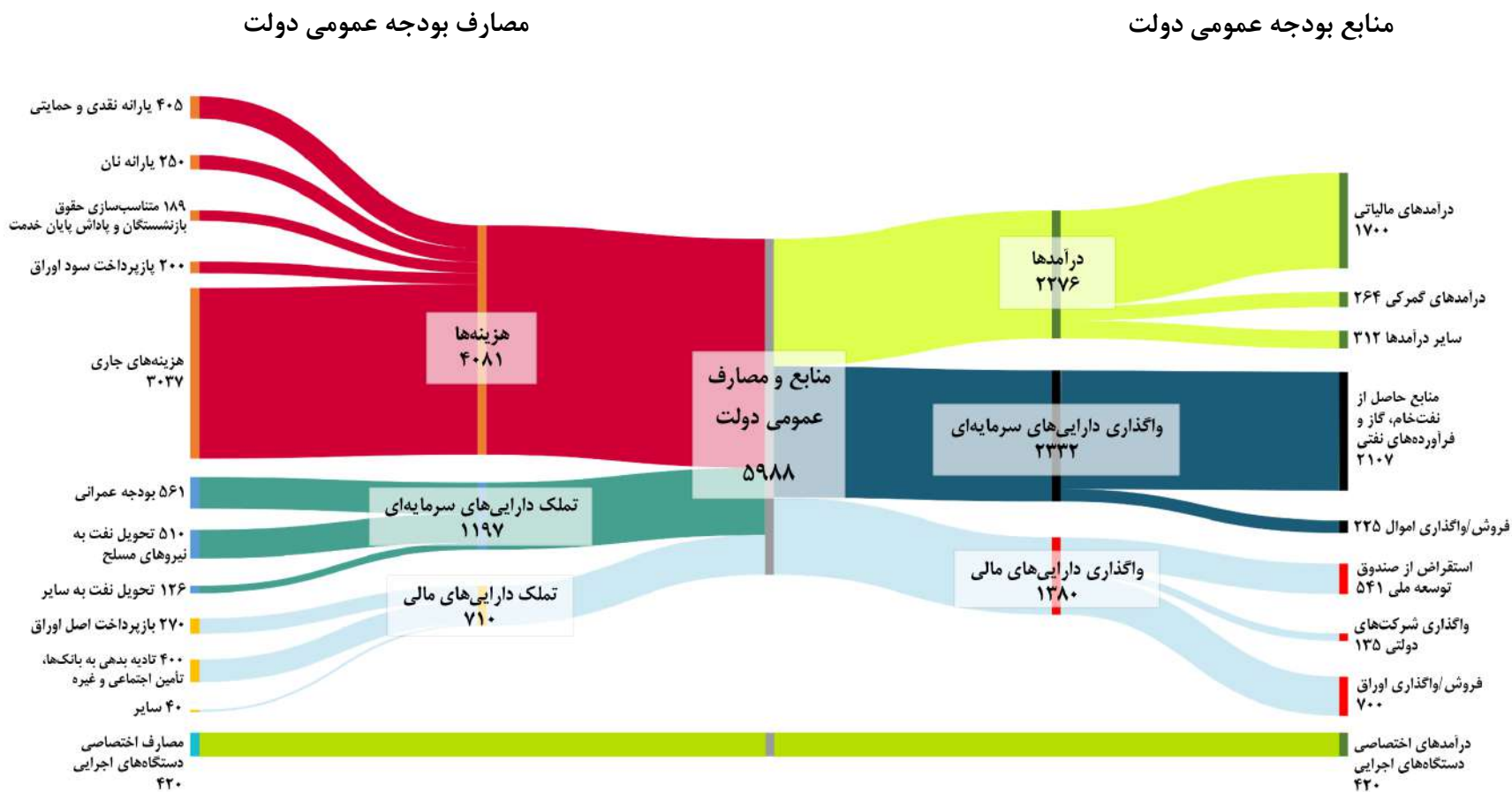
شامل بازپرداخت اصل اوراق مالی، اصل و سود وام‌ها و سایر بدهی‌های دولت: حدود ۱۱ درصد مصارف بودجه عمومی

۴. مصارف از محل درآمدهای اختصاصی

شامل بخشی از مصارف دستگاه‌های دولتی از محل درآمدهای خودشان (مانند بیمارستان‌ها و دانشگاه‌های دولتی): حدود ۷ درصد مصارف بودجه عمومی

علاوه بر این، هر یک از اجزای منابع و مصارف بودجه عمومی خود جزئیاتی دارند که بخشی از این جزئیات در مرحله اول از تقدیم لایحه بودجه به مجلس ارائه شده است. شکل ۳ تلاشی است تا با ارائه بخشی از این جزئیات، جریان تجمیع منابع در بودجه و نحوه تقسیم آن به مصارف مختلف را بر اساس برآوردهای لایحه ۱۴۰۴ به تصویر بکشد. البته بخشی از جزئیات مندرج در لایحه با هدف ساده‌سازی در این شکل نیامده است، ولی برای اطلاع علاقه‌مندان در پیوست گزارش ارائه شده است.

شکل ۳.۳ اجزای اصلی منابع و مصارف در لایحه بودجه ۱۴۰۴ (ارقام به هزار میلیارد تومان)

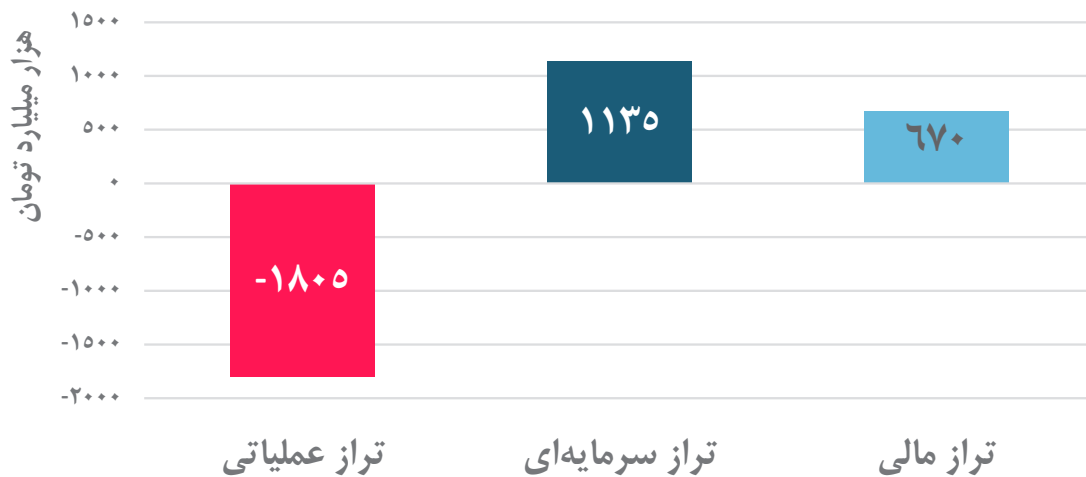


وضعیت کسری بودجه و کیفیت تأمین منابع مالی بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ چگونه است؟

ترازهای سه‌گانه بودجه‌ای (شکل ۴) نشان می‌دهد که کسری تراز عملیاتی بودجه - یعنی فاصله درآمدهای دولت از هزینه‌های جاری آن - حدود ۱۸۰۵ هزار میلیارد تومان است که بخش عمده این کسری قرار است از طریق خالص فروش یا واگذاری سرمایه‌ها (۱۱۳۵ هزار میلیارد تومان) تأمین شود و بخش دیگر نیز از محل خالص استقراض و فروش شرکت‌های دولتی (۶۷۰ هزار میلیارد تومان) تأمین خواهد شد.

در مجموع بالغ بر ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان از منابع لایحه از محل استقراض دولت تأمین خواهد شد که در حکم کسری بودجه است. باید توجه داشت که برآوردهای خوش‌بینانه برخی از اقلام منابع بودجه یا عدم پیش‌بینی دقیق برخی از مصارف می‌تواند به کسری بودجه در زمان اجرای آن بیافزاید.

شکل ۴. ترازهای سه‌گانه بودجه‌ای



یکی از موضوعاتی که همراه در ایران محل مناقشه است، میزان کسری بودجه و چگونگی محاسبه آن است؛ البته بخشی از این مناقشه، ناشی از آن است که دولت‌ها در ایران همواره در مقابل کسری بودجه در موضع انکار هستند و مدعی هستند بودجه کاملاً تراز تهیه می‌شود. در غیر این صورت، روش‌هایی برای محاسبه میزان کسری بودجه در کشورهایی که بخشی از منابع بودجه دولت از محل صادرات منابع طبیعی تأمین می‌شود، وجود دارد که در ایران نیز قابل استفاده است.

در شکل ۴ ترازهای سه‌گانه لایحه بودجه ۱۴۰۴ به تصویر کشیده شده است. تراز عملیاتی حاصل تفاضل درآمدها و هزینه‌ها، تراز سرمایه‌ای حاصل تفاضل فروش سرمایه‌ها و تملک سرمایه‌ها، و تراز مالی حاصل تفاضل فروش دارایی‌های مالی و تملک دارایی‌های مالی است. جمع این سه تراز که معادل تراز کلی بودجه است، صفر است. به این ترتیب، کل شکاف درآمد هزینه دولت از طریق فروش سرمایه‌ها (نفت، گاز، فرآورده‌های نفتی و اموال دولتی) و سهام دولت در شرکت‌های دولتی پوشش داده شده است و کلیت بودجه، مثل همیشه، تراز است. اما در ادبیات تخصصی سیاست‌گذاری بودجه‌ای، منظور از تراز بودن بودجه یا وجود کسری بودجه این نیست: در ساده‌ترین حالت، بخشی از منابع عمومی بودجه را که قرار است در سال آینده از طریق استقراض تأمین شود، می‌توان در حکم کسری بودجه به حساب آورد؛ به این ترتیب حداقل کسری بودجه سال ۱۴۰۴ که به صورت رسمی در لایحه بودجه آمده است، رقمی بالغ بر ۱۰۰۰ همت (یعنی یک میلیون میلیارد تومان) است که قرار است از طریق استقراض از صندوق توسعه ملی و انتشار اوراق بدهی (اوراق مالی اسلامی) تأمین شود.

۳. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در مقایسه با بودجه سال ۱۴۰۳



اگرچه اعداد و ارقامی که تا اینجا ارائه شد می‌تواند تصویری کلی از وضعیت بودجه دولت در سال ۱۴۰۴ ترسیم نماید، اما برای فهم بهتر این اعداد و ارقام بسیار بزرگ، بهتر است که آن‌ها را در مقایسه با اعداد و ارقام بودجه سال جاری، یعنی قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، بررسی کرد. این مقایسه می‌تواند به ما کمک کند تا با بررسی میزان رشد یا کاهش اجزای منابع و مصارف لایحه بودجه نسبت به قانون بودجه امسال، پیام‌های بودجه و پیامدهای آن را بهتر درک کنیم.

پیش از آن که وارد مقایسه اعداد و ارقام لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با قانون بودجه سال جاری شویم، لازم است به هشدار زیر توجه داشته باشیم:

هشدار!

اگر صرفاً جداول بودجه پارسال و امسال را کنار هم قرار می‌دهید و با محاسبه رشد اعداد قصد تحلیل بودجه را دارید، ممکن است نتایج حاصله بسیار گمراه‌کننده باشند. چرا که ساختار بودجه در سال ۱۴۰۴ نسبت به بودجه سال‌های قبل تغییراتی داشته است؛ از همین رو، برای ایجاد امکان مقایسه لازم است استانداردسازی صورت‌گیرد تا دو طرف مقایسه، از یک جنس باشند. در این بخش از گزارش، این استانداردسازی صورت گرفته است اما از بیان جزئیات فنی آن صرف‌نظر می‌شود؛ از همین رو ممکن است بعضی اعداد و ارقام با آنچه در بخش قبلی یا در متن لایحه بودجه می‌بینید متفاوت باشد.



یکی از اصلاحات ساختاری انجام شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، یکپارچه‌سازی منابع و مصارف بودجه و پرهیز از ایجاد بودجه‌های جزیره‌ای یا اقلام فرابودجه‌ای است. در نتیجه این اصلاح، بخشی از منابع و مصارف که تا پیش از این در سرجمع منابع یا مصارف بودجه کل کشور لحاظ نمی‌شدند (اما در عمل در بودجه یا خارج از آن تعیین تکلیف می‌شدند و بخشی از عملیات مالی دولت به حساب می‌آمدند) ذیل اعتبارات بودجه بیان شده است. البته این اقدام مثبت، مقایسه لایحه بودجه ۱۴۰۴ را با قانون بودجه ۱۴۰۳ کمی دشوار ساخته است.

در راستای یکپارچه‌سازی منابع و مصارف بودجه، کدام اقلام منابع و مصارف از فرابودجه به درون بودجه منتقل شده‌اند؟
منابع و مصارف قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (بیش از ۹۰۰ همت)، منابع و مصارف مربوط به تحویل نفت خام به نیروهای مسلح و سایر دستگاه‌های دارای مجوز (بیش از ۶۰۰ همت) و منابع و مصارف موضوع تأدییه بدهی‌های دولت به بانک‌ها، سازمان تأمین اجتماعی، پیمانکاران و غیره (۴۰۰ همت) از جمله اعتباراتی هستند که تا پیش از این صرفاً در تبصره‌های بودجه تعیین تکلیف می‌شدند، اما در جداول کلان بودجه لحاظ نمی‌شدند.

همچنین مجوزهای استقرار از صندوق توسعه ملی (۵۴۱ همت) یا انتشار اوراق خارج از سقف بودجه از جمله مواردی هستند که در سال‌های اخیر، خارج از فرآیند متداول بررسی بودجه در مجلس تعیین تکلیف می‌شدند تا کسری بودجه را در زمان اجرا جبران کند. این پیش‌بینی‌ها نیز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ گنجانده شده‌اند.



در ادامه در خصوص این اقلام خارج از سقف بودجه یا فرابودجه‌ای که در لایحه بودجه ۱۴۰۴ گنجانده شده است، توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد:

۱. منابع و مصارف قانون هدفمندسازی یارانه‌ها

در سال‌های گذشته، منابع و مصارف قانون هدفمندسازی یارانه‌ها که خود چیزی معادل یک سوم منابع و مصارف عمومی دولت بود، صرفاً در قالب یکی از تبصره‌های بودجه تعیین تکلیف می‌شد و به موجب آن، منابع حاصل از فروش داخلی یا صادراتی فرآورده‌های نفتی، فروش داخلی گاز و غیره صرف پرداخت یارانه‌های نقدی به خانوارها، مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد یا بهزیستی، یارانه نان، یارانه دارو و مواردی از این قبیل می‌شد. با توجه به رشد حجم مصارف اجتناب‌ناپذیر این قانون در سال‌های اخیر و عدم رشد متناسب منابع آن، در سال‌های اخیر ناترازی این منابع و مصارف به بودجه عمومی دولت سرایت کرده بود و کسری آن از محل انتشار اوراق مازاد بر سقف بودجه تأمین می‌شد؛ لذا تجمیع این منابع و مصارف در جداول بودجه، گامی مثبت (و البته کوچک) در جهت اصلاح ساختار بودجه به شمار می‌آید.

۲. منابع و مصارف مربوط به تحویل نفت خام به نیروهای مسلح و سایر دستگاه‌ها

موضوع تحویل نفت خام یا معادل نقدی آن به نیروهای مسلح جهت به کارگیری منابع حاصله در جهت تقویت بنیه دفاعی و امنیتی کشور، یا تحویل نفت به برخی دستگاه‌های اجرایی دیگر در جهت پیش‌برد طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای، در سال‌های گذشته در قالب تبصره‌های قوانین بودجه سنواتی تعیین تکلیف می‌شد و به موجب آن مبالغ قابل توجهی از منابع حاصل از صادرات نفت خام به نیروهای مسلح و سایر دستگاه‌ها اختصاص می‌یافت. این موضوع نیز به صورت شفاف‌تری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و ذیل منابع و مصارف عمومی دولت گنجانده شده است.

۳. پرداخت بدهی‌های دولت به بانک‌ها، تأمین اجتماعی، بیمانکاران و غیره

هر ساله به دلیل عدم پیش‌بینی دقیق منابع و مصارف دولت یا شرکت‌های دولتی، بخشی از تعهدات دولت یا شرکت‌های آن به بانک‌ها، سازمان تأمین اجتماعی یا بیمانکاران طرح‌های عمرانی تبدیل به بدهی و معوقات می‌شد و موجب سرایت ناترازی‌های بودجه به سایر بخش‌های اقتصاد می‌شد. در قانون برنامه هفتم توسعه، و در راستای محدودسازی مجاری ایجاد بدهی توسط دولت و سیال‌سازی بدهی‌های دولت، دولت مکلف شد که از محل واگذاری دارایی‌ها یا واگذاری اوراق مالی اسلامی، منابع و مصارف این فرآیند ایجاد بدهی پنهان را در بودجه به صورت شفاف‌تری منعکس نماید.

۴. استقراض از صندوق توسعه ملی

موضوع استقراض از صندوق توسعه ملی، یکی از راهکارهای جبران کسری بودجه دولت در زمان اجرا در سال‌های اخیر بوده است که با مجوزهای فرابودجه‌ای (مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه) و در طول سال انجام می‌شد و بخش قابل توجهی از منابع سهم صندوق توسعه ملی جهت پرداخت مصارف بودجه‌ای برداشت می‌شد. در لایحه بودجه ۱۴۰۴، این برداشت از همین ابتدا و ذیل ارقام منابع عمومی دولت گنجانده شده است.

؟ اجزای مختلف منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با بودجه سال جاری چقدر تغییر داشته‌اند؟

☰ مقایسه اجزای منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور با بودجه امسال در جدول ۱ انجام شده است. برخی از مهم‌ترین نکات آن به شرح زیر است:

- درآمدهای دولت، عمدتاً شامل درآمدهای مالیاتی، ۴۲ درصدی افزایش یافته است.
- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، به دلیل کاهش سالانه سهم دولت از نفت (و افزایش سهم صندوق توسعه ملی) و کاهش برآوردها از فروش اموال دولتی، ۱۷ درصد کاهش یافته است.
- واگذاری دارایی‌های مالی جهت تأمین کسری بودجه از محل انتشار اوراق مالی اسلامی (و گنجاندن اوراق منتشره خارج از سقف بودجه در جداول بودجه) دو برابر شده است.
- افزایش منابع هدفمندی یارانه‌ها ۲۰ درصد (کمتر از تورم) پیش‌بینی شده است و مشخص نیست دولت برای افزایش قیمت حامل‌های انرژی برنامه‌ای دارد یا خیر.
- واگذاری اوراق یا اموال به طلبکاران کلان دولت (بانک‌ها، تأمین اجتماعی و پیمانکاران) به موجب تکالیف قانون برنامه هفتم توسعه بیش از ۳ برابر شده است.
- استقراض از صندوق توسعه ملی با هدف جبران کسری بودجه، ۴۹ درصد افزایش یافته است.
- جمع کل این منابع حدود ۴۷ درصد رشد داشته است.

جدول ۱. مقایسه اجزای منابع لایحه بودجه ۱۴۰۴ با بودجه سال جاری

منابع	قانون بودجه ۱۴۰۳ و سایر مجوزها (هزار میلیارد تومان)	لایحه بودجه ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان)	رشد (درصد)
درآمدها	۱۵۹۸	*۲۲۷۵	٪۴۲
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۴۴	*۵۳۴	٪-۱۷
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۹	*۶۳۹	٪۱۰۰
مجموع منابع عمومی دولت	۲۵۶۲	*۳۴۴۸	٪۳۵
منابع هدفمندی یارانه‌ها	۷۵۹	۹۱۱	٪۲۰
سهم نیروهای مسلح و سایر دستگاه‌ها از منابع نفتی	۶۱۰	۶۸۷	٪۱۳
واگذاری اوراق یا اموال بابت بدهی‌ها به بانک‌ها، تأمین اجتماعی و سایر	۱۳۰	۴۰۰	٪۲۰۸
استقراض از صندوق توسعه ملی	۳۶۴	۵۴۱	٪۴۹
انتشار اوراق خارج از سقف بودجه	۱۰۰	-	٪-۱۰۰
کسری می‌شود: بیش‌برآورد منابع (تأمین شده از مجوزهای خارج از بودجه)	(۴۶۴)	-	-
جمع کل منابع	۴۰۶۱	۵۹۸۸	٪۴۷

* تعدیل شده جهت ایجاد امکان مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور و سایر مجوزها.



اجزای مختلف مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با بودجه سال جاری چقدر تغییر داشته‌اند؟

مقایسه اجزای مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور با بودجه امسال در جدول ۲ انجام شده است. برخی از مهم‌ترین نکات آن به شرح زیر است:

- هزینه‌های دولت، شامل پرداخت حقوق کارکنان، مستمری بازنشستگان، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، بازپرداخت سود اوراق منتشره و غیره حدود ۶۰ درصد است. با توجه به متوسط رشد حقوق و دستمزد کارکنان و بازنشستگان (۲۸ درصد)، دلیل این افزایش شدید هزینه‌های جاری دولت نامشخص است.
- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا همان بودجه عمرانی دولت ۴۰ درصد افزایش یافته است.
- تملک دارایی‌های مالی یا همان بازپرداخت اصل بدهی‌های دولت، حدود ۱۰ درصد رشد داشته است.
- مصارف هدفمندی یارانه‌ها ۱۹ درصد افزایش یافته است که عمدتاً بابت پرداخت یارانه نان است.
- واگذاری اوراق یا اموال به طلبکاران کلان دولت (بانک‌ها، تأمین اجتماعی و پیمانکاران) به موجب تکالیف قانون برنامه هفتم توسعه بیش از ۳ برابر شده است.
- مجموع این مصارف حدود ۴۷ درصد رشد داشته است.

جدول ۲. مقایسه اجزای مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۴ با بودجه سال جاری

مصارف	قانون بودجه ۱۴۰۳ و سایر مجوزها (هزار میلیارد تومان)	لایحه بودجه ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان)	رشد (درصد)
هزینه‌ها	۱۸۷۹	*۳۰۰۰	٪۶۰
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی)	۴۰۰	*۵۶۱	٪۴۰
تملك دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی‌ها و اصل اوراق)	۲۸۳	*۳۱۰	٪۱۰
مجموع مصارف عمومی دولت	۲۵۶۲	*۳۸۷۱	٪۵۱
مصارف هدفمندی یارانه‌ها	۷۵۹	۹۰۰	٪۱۹
سهم نیروهای مسلح و سایر دستگاه‌ها از منابع نفتی	۶۱۰	۶۸۷	٪۱۳
تأدیه بدهی دولت به بانک‌ها، تأمین اجتماعی و سایر	۱۳۰	۴۰۰	٪۲۰۸
سایر مصارف	-	۱۳۰	---
جمع کل مصارف	۴۰۶۱	۵۹۸۸	٪۴۷

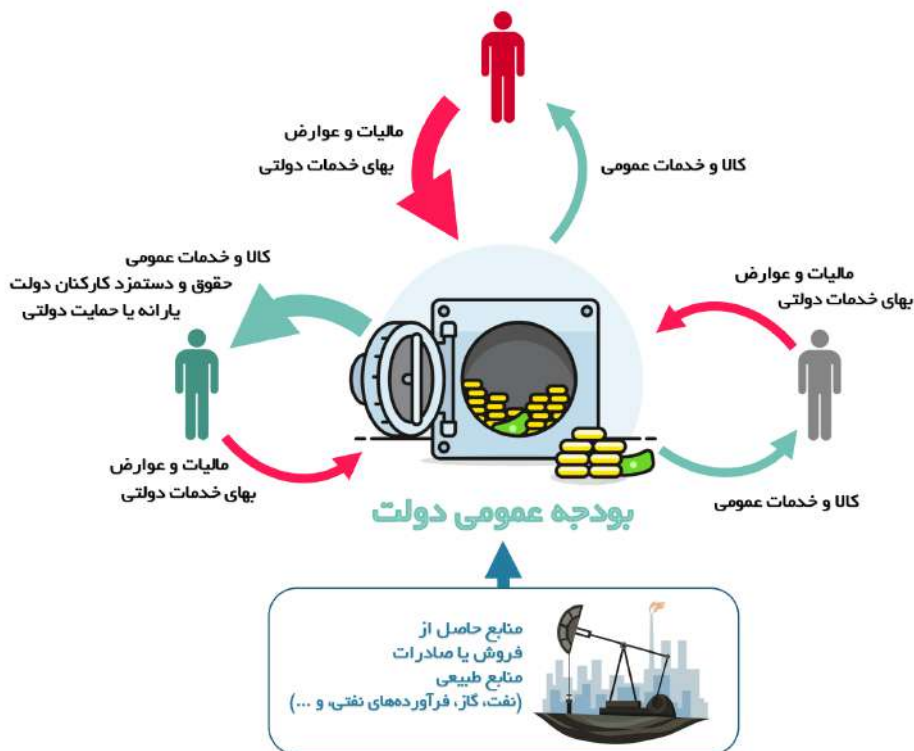
* تعدیل شده جهت ایجاد امکان مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور و سایر مجوزها.

۴. نقاط قوت و ضعف و نکات مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور

هر ساله و همزمان با تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی و انتشار عمومی آن، ساده‌ترین و البته مهم‌ترین پرسش افکار عمومی در خصوص بودجه، این است که پیامدهای این بودجه برای شهروندان چه خواهد بود. به بیان ساده‌تر، پرسش این است که «بودجه سال آینده خوب است یا بد؟». برای پاسخ به این سوال، باید به این نکته اساسی در رابطه با ذات و ماهیت بودجه توجه داشته باشیم که بودجه دولت، ذی‌نفعان متعدد و متنوعی دارد و افراد و اقشار مختلف در مواجهه با بودجه دولت، به هیچ‌عنوان یکسان نیستند؛ چرا که از یک سو میزان مشارکت آن‌ها در تأمین منابع بودجه (به ویژه درآمدهای مالیاتی) یکسان نیست و از سوی دیگر، میزان بهره‌مندی آن‌ها از پرداخت‌های بودجه نیز متفاوت است (شکل ۵).

اگرچه همه افراد جامعه از نتایج برخی از کالاها و خدمات عمومی ارائه شده توسط دولت (امنیت، اداره امور عمومی جامعه، آموزش و پرورش، بهداشت و سلامت، و...) کم‌وبیش بهره‌مند می‌شوند، اما به عنوان مثال، کارکنان دولت که حقوقشان را از دولت دریافت می‌کنند یا افرادی که از یارانه‌های نقدی یا حمایت‌های دولتی استفاده می‌کنند، بهره‌مندی بیشتری نسبت به سایرین از پرداخت‌های بودجه عمومی دولت دارند. به این ترتیب، تصمیمات بودجه‌ای که ماهیت باز توزیع منابع در جامعه را دارند، لاجرم در مجموع به نفع یک گروه یا قشر خاص و به هزینه یک گروه یا قشر دیگر خواهد بود [۲] و البته از همین رو، قانون اساسی مجلس را به عنوان نماینده اقشار و گروه‌های مختلف مرجع بررسی و اخذ تصمیمات بودجه‌ای قرار داده است.

شکل ۵. تفاوت اقشار مختلف جامعه در مشارکت در تأمین منابع بودجه یا بهره‌مندی از پرداخت‌های بودجه‌ای



۱-۴. مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف لایحه

با توجه به آن چه گفته شد، پرسش از «خوب یا بد بودن بودجه» یا همان ارزیابی کلیات بودجه را می‌توان از دو منظر پی گرفت:

- (۱) کیفیت بودجه از نظر ساختاری و رعایت اصول جامعیت، شفافیت و برنامه‌محوری [۳]، و
- (۲) تصمیمات مهم بودجه‌ای و پیامدهای کلان آن برای کل اقتصاد کشور.

❓ کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ چگونه ارزیابی می‌شود؟ خوب است یا بد؟

🗨️ با توجه به تعدد و تنوع ذی‌نفعان بودجه، ممکن است محتوای لایحه بودجه توسط گروهی مثبت و توسط گروه دیگر منفی

ارزیابی شود. با این حال، ارزیابی کلی بودجه از لحاظ ساختاری به تفکیک شاخص‌های زیر قابل ارائه است:

(۱) **جامعیت:** تجمیع بودجه‌های جزیره‌ای در قالب یک بودجه واحد و یکپارچه‌سازی مجموعه عملیات مالی دولت در قالب جداول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، یکی از مهم‌ترین نقاط قوت لایحه بودجه در مقایسه با بودجه سال‌های گذشته است.

(۲) **شفافیت:** تصریح و شفاف کردن برخی منابع و مصارف فرابودجه‌ای در قالب ارقام بودجه‌ای، شفافیت بودجه را نسبت به سال‌های گذشته بهتر کرده است و نظارت‌پذیری آن را نیز تقویت نموده است. البته ابهاماتی در خصوص دلایل افزایش شدید هزینه‌ها (بسیار بالاتر از رشد حقوق‌ها) یا میزان دقیق منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها از این شفافیت کاسته است.

(۳) **برنامه‌محوری:** اگرچه جزئیات برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی احتمالاً در مرحله دوم بررسی بودجه در مجلس، ارائه خواهد شد، اما همچنان برنامه‌های کلان دولت برای رفع ناترازی‌های مهم اقتصاد (چه در زمینه کاهش کسری بودجه و چه سایر حوزه‌ها، به ویژه در حوزه انرژی) تا حدودی مبهم و نامشخص است.

از نظر شاخص‌های کمی ارزیابی بودجه، مهم‌ترین شاخص «کسری بودجه» است که اگرچه این کسری به طور شفاف‌تری در لایحه ارائه شده و محل‌های پوشش آن نیز از قبل پیش‌بینی شده است، اما مقدار کسری بودجه نه تنها کاسته نشده است، بلکه برنامه یا چشم‌انداز روشنی برای کاهش این کسری در سال‌های آتی نیز ارائه نشده است.

با توجه به توضیحات مختصر بالا، مهم‌ترین نقطه قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ تجمیع بودجه‌های چندپارچه، و یکپارچه‌سازی مجموعه منابع و مصارف دولت است. یکی از آفت‌های مهم ساختار بودجه سال‌های گذشته، تصمیم‌گیری جزیره‌ای در خصوص اجزای مختلف منابع و مصارف عمومی بود که نهایتاً موجب سرایت کسری از بخشی به بخش دیگر می‌شد. برای نمونه:

عدم پیش‌بینی منابع واقع‌بینانه برای مصارف رفاهی (مثل یارانه آرد و نان) یا عدم پرداخت به موقع مطالبات سازمان تأمین اجتماعی از دولت، موجب می‌شد تا آن‌ها برای تأمین منابع مورد نیاز به دریافت وام‌های کلان از نظام بانکی اقدام نمایند که منجر به سرایت ناترازی به نظام بانکی شده است.

استقراض از صندوق توسعه ملی، که قرار است محرک سرمایه‌گذاری‌های کلان در اقتصاد کشور باشد، منابع در دسترس صندوق را برای سرمایه‌گذاری کاهش می‌دهد و این صندوق را از مأموریت‌های مهم خود بازداشته است.

ناترازی منابع و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها، به دلیل عدم انجام اصلاحات لازم در حوزه انرژی، در سال‌های اخیر به بودجه سرایت کرده و بخشی از منابع عمومی را جهت پرداخت‌های مربوط به یارانه نان، دارو و یارانه‌های نقدی به خود اختصاص داده است.

در این شرایط، نگاه جزیره‌ای این تصور غلط را در سیاست‌گذار - چه در دولت و چه در مجلس - به وجود می‌آورد که این بخش‌ها از هم مجزا بوده و مشکلات یکی به دیگری سرایت نخواهد کرد و لذا بدون ایجاد هزینه برای سایر بخش‌ها، می‌توان شرایط بخش دیگر را حفظ یا تقویت نمود. اکنون و با یکپارچه‌سازی همه این منابع و مصارف، این امکان فراهم شده است تا سیاست‌گذاران و شهروندان در ک بهتری از ارتباط اجزای مختلف منابع و مصارف داشته باشند و بهتر متوجه پیامدهای واقعی تصمیمات بودجه‌ای شوند.

از سوی دیگر، اگرچه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ یک گام اولیه و مثبت در راستای اصلاح ساختار بودجه برداشته شده است و بخشی از مشکلات تأمین منابع مالی برای مصارف اجتناب‌ناپذیر دولت و میزان کسری بودجه به خوبی به تصویر کشیده شده است، اما صرف ارائه یک تصویر شفاف و جامع از وضعیت نامطلوب بودجه، کافی نیست و اصلاح اساسی ساختار بودجه، در گرو اتخاذ تدابیر و تصمیمات مهم در جهت بهبود وضعیت کنونی است.

علاوه بر ارزیابی‌های ارائه‌شده در خصوص کلیات بودجه، برخی از اجزای منابع و مصارف بودجه اثر مستقیمی بر زندگی روزمره بسیاری از شهروندان دارد. در ادامه به برخی از این نکات مهم بودجه‌ای خواهیم پرداخت.

۲-۴. درآمدهای دولت و مالیات‌ها

یکی از مهم‌ترین منابع دولت، درآمدهای دولت است که عمدتاً از درآمدهای مالیاتی تشکیل می‌شود. بررسی احکام و ارقام درآمدی دولت در لایحه بودجه حتماً برای شهروندان (که پرداخت‌کنندگان این مالیات هستند) اهمیت ویژه‌ای دارد. جدول ۳ ترکیب درآمدهای لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ و رشد آن نسبت به مقادیر مشابه در قانون بودجه ۱۴۰۳ را نشان می‌دهد.

جدول ۳. اجزای درآمدهای دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ و مقایسه آن با بودجه ۱۴۰۳

درآمدها	قانون بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)	لایحه بودجه ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان)	رشد (درصد)
درآمدهای مالیاتی	۱۲۲۲	۱۷۰۰	٪۳۹
درآمدهای گمرکی (مالیات بر واردات)	۱۴۳	۲۶۴	٪۸۵
درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات	۴۶	۶۱	٪۳۱
سایر درآمدها	۱۸۷	۲۵۱	٪۳۴
مجموع درآمدها	۱۵۹۸	۲۲۷۶	٪۴۲

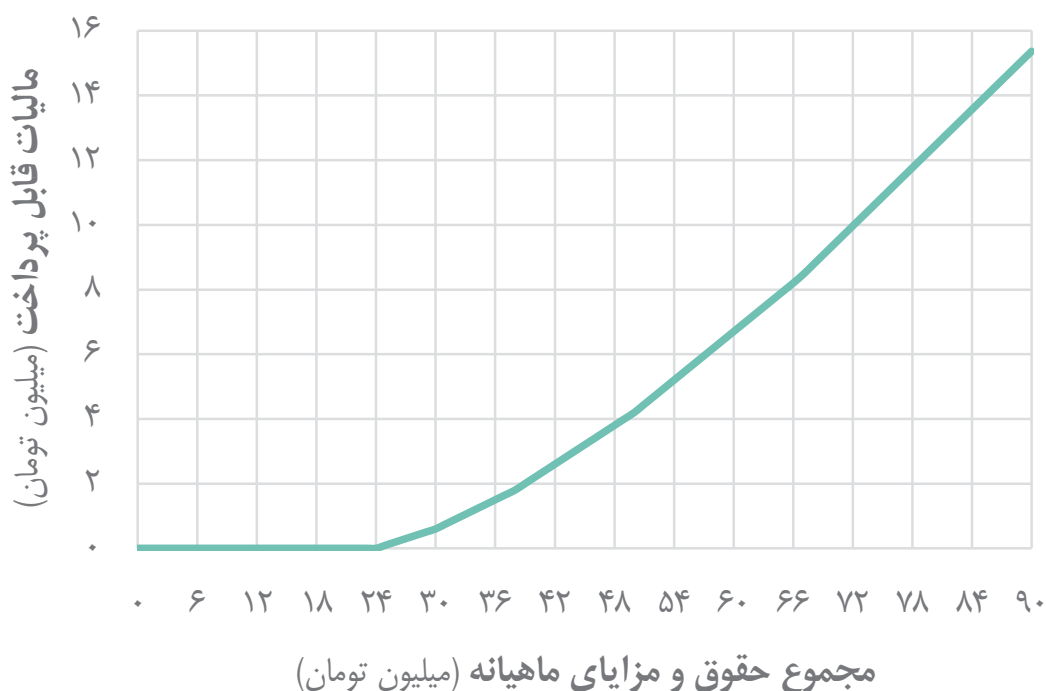
در ادامه تلاش می‌شود تا به اختصار به پرسش‌هایی در خصوص درآمدهای مالیاتی دولت در سال ۱۴۰۴ پاسخ داده شود:

❓ حقوق‌بگیران در سال آینده چقدر مالیات خواهند پرداخت؟

☰ موضوع مالیات بر درآمد حقوق اشخاص حقیقی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ تغییرات قابل توجهی نسبت به سال‌های گذشته داشته که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر است:

- حقوق‌بگیرانی که ماهانه ۲۴ میلیون تومان یا کمتر حقوق و مزایای می‌گیرند، از پرداخت مالیات حقوق معاف هستند. این عدد در سال ۱۴۰۳، برابر با ۱۲ میلیون تومان بوده است و دو برابر شده است.
- یکی از تفاوت‌های مهم در این است که اگر شما از چند جا حقوق بگیرید، مجموع حقوق و مزایای دریافتی شما ملاک محاسبه مالیات قابل پرداخت توسط شما قرار خواهد گرفت.
- میزان مالیات قابل پرداخت هر شخص بر اساس پلکان مالیاتی تعریف‌شده در لایحه براساس شکل ۶ خواهد بود.

شکل ۶. میزان مالیات قابل پرداخت به ازای مجموع حقوق و مزایای ماهیانه



این نکته شایان ذکر است که در لایحه، مبنای محاسبه مالیات بر حقوق سالیانه است که در اینجا و برای ملموس شدن اعداد به ماهیانه تبدیل شده است.

دلیل افزایش بالای درآمدهای گمرکی (مالیات بر واردات) چیست؟



در سال جاری برای محاسبه ارزش هر محموله وارداتی، از نرخ ۲۸ هزار و پانصد 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 نگارش این گزارش، حدود ۵۰ هزار تومان است. بنابراین، در سال آینده واردکننده‌ها باید مبلغ بیشتری را تحت عنوان مالیات بر واردات بپردازند و دولت از این محل رشد ۸۵ درصدی درآمد را برای خود پیش‌بینی کرده است (جدول ۳).

در حوزه مالیات، چه مطالب مهم دیگری در لایحه بودجه آمده است؟

- علاوه بر موارد یاد شده، توجه به موارد زیر نیز خالی از لطف نیست:
- نرخ مالیات بر ارزش افزوده، مشابه سال جاری، ۱۰٪ خواهد بود که ۱٪ اضافه شده صرف اجرای تکالیف قانون برنامه هفتم در خصوص متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان خواهد شد.
- نرخ مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی (شرکت‌ها) معادل ۲۵ درصد خواهد بود. البته در راستای حمایت از تولید، نرخ تولیدکنندگان بورسی ۵٪ کاهش خواهد یافت.
- خودروهای سواری که قیمت روز آن‌ها بیش از ۵ میلیارد تومان باشد، نسبت به مازاد این مبلغ مشمول مالیات سالانه با نرخ ۱٪ خواهند بود.
- زمین‌های فاقد اعیانی و واحدهای مسکونی با ارزش بیش از ۵۰ میلیارد تومان، نسبت به مازاد این مبلغ مشمول مالیات سالانه با نرخ ۰/۲٪ خواهند بود.

۳-۴. حقوق و دستمزد کارکنان دولت و بازنشستگان



یکی از مهم‌ترین و حساس‌ترین موضوعاتی که در لایحه و قانون بودجه سنواتی در خصوص آن تصمیم‌گیری می‌شود، نرخ افزایش حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان کشوری و لشکری است؛ اهمیت و حساسیت این موضوع از چند جهت است: این نرخ به طور مستقیم بر زندگی جمعیت قابل توجهی از جامعه، یعنی شاغلین و بازنشستگان بخش دولتی اثرگذار است. از آنجا که بزرگترین بخش مصارف بودجه عمومی دولت، اعتبارات هزینه‌ای است و مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده رشد اعتبارات هزینه‌ای حقوق و دستمزد کارکنان دولت و مستمری بازنشستگان است، تعیین این نرخ در حکم تعیین تکلیف بخش بزرگی از کل مصارف بودجه است. اگرچه تعیین نرخ رشد حداقل حقوق کارگران (کارکنان بخش غیردولتی) در فرآیندی غیر از فرآیند بودجه و در چارچوب مصوبات شورای عالی کار صورت می‌گیرد، با این حال نرخ تعیین شده در بودجه می‌تواند به عنوان مبنایی برای چانه‌زنی در فرآیند تعیین نرخ رشد حداقل حقوق کارگران نیز قرار گیرد و از این جهت برای سایر شاغلین نیز حائز اهمیت است.

 براساس لایحه بودجه، حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان چقدر افزایش خواهد یافت؟
 براساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور:

- حقوق کارکنان دولت ۲۰ درصد بیشتر از حقوق امسالشان خواهد بود. البته با در نظر گرفتن افزایش پرداختی به کارکنان دولت به موجب قانون جوانی جمعیت و ترکیب کارکنان از جهت وضعیت تأهل و تعداد فرزندان، به طور متوسط کارکنان دولت افزایشی در حدود ۲۸ درصد را تجربه خواهند کرد.
- حقوق بازنشستگان کشوری و لشکری نیز ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت که با در نظر گرفتن پرداختی‌های قانون جوانی جمعیت و اجرای قانون در خصوص متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان، در عمل متوسط رشد حقوق این بازنشستگان حدود ۳۹ درصد خواهد بود.
- مستمری مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور نیز ۲۰ درصد افزایش خواهد یافت.

۴-۴. نرخ ارز

یکی از پرسش‌های معمول در زمان ارائه لایحه بودجه به مجلس، پرسش در خصوص نرخ ارز و قیمت دلار در بودجه است.

 نرخ دلار در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ چقدر تعیین شده است؟
 اگر بخواهیم دقیق‌تر صحبت کنیم، نرخ دلار در سال آینده در لایحه بودجه تعیین نمی‌شود؛ آنچه که تحت عنوان نرخ دلار در لایحه بودجه برآورد یا استفاده می‌شود، بیش از آن که نرخ قطعی تبدیل ارزهای دولتی (حاصل از منابع ارزی دولت نظیر صادرات نفت و گاز و غیره) به ریال باشد، یک نرخ برآوردی محاسباتی است که براساس آن منابع ارزی به ریال تبدیل می‌شوند، تا با سایر منابع ریالی دولت قابل جمع باشند. البته تبدیل این منابع ارزی به ریال با دو نرخ صورت می‌پذیرد: (۱) **نرخ ارز ترجیحی**: بخشی از واردات کشور شامل واردات کالاهای اساسی، نهاده‌های دامی و کشاورزی، دارو، مواد اولیه دارویی و ملزومات مصرفی پزشکی است که ارز تخصیصی به این موارد مشمول نرخ ترجیحی می‌باشد. حداکثر میزان تخصیص ارز به این کالاها مجموعاً حدود ۱۲ میلیارد دلار در سال آتی پیش‌بینی شده است. در سال جاری، این ارز با نرخ ۲۸ هزار و پانصد تومان به واردکننده فروخته می‌شد و براساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، قرار است این نرخ به صورت تدریجی و متناسب با تورم افزایش یابد. البته زمان شروع این افزایش تدریجی و جزئیات آن چندان مشخص نیست. با این



حال پیش‌بینی می‌شود در انتهای سال ۱۴۰۴، این نرخ به بیش از ۳۷ هزار تومان برسد.
(۲) نرخ ارز سایر: مابقی منابع ارزی دولت (مازاد بر ۱۲ میلیارد دلار مربوط به کالاهای اساسی) در لایحه بودجه ۱۴۰۴ با
 نرخ در حدود ۶۰ هزار تومان به ازای هر یورو (تقریباً معادل ۵۵ هزار تومان به ازای هر دلار) به ریال تبدیل شده است.
 همانطور که ذکر شد، این نرخ‌ها صرفاً مبنای محاسبات بودجه‌ای را تعیین می‌کنند و آنچه در عمل اتفاق می‌افتد می‌تواند
 بیشتر از نرخ‌های ذکر شده باشد که در نتیجه معادل ریالی منابع دولت از محل صادرات نفت، گاز یا فرآورده افزایش خواهد
 یافت.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



در این گزارش تلاش شد تا با زبانی غیرفنی و ساده، محتوای لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور بررسی و نکات مهم و قابل توجه آن برای
 عمومی شهروندان توصیف و تبیین شود تا ایشان بتوانند ضمن آگاهی از محتوای بودجه، مطالبات و انتظارات خود را از نمایندگان محترم
 مجلس شورای اسلامی در فرصت بررسی لایحه در مجلس دقیق‌تر کنند.

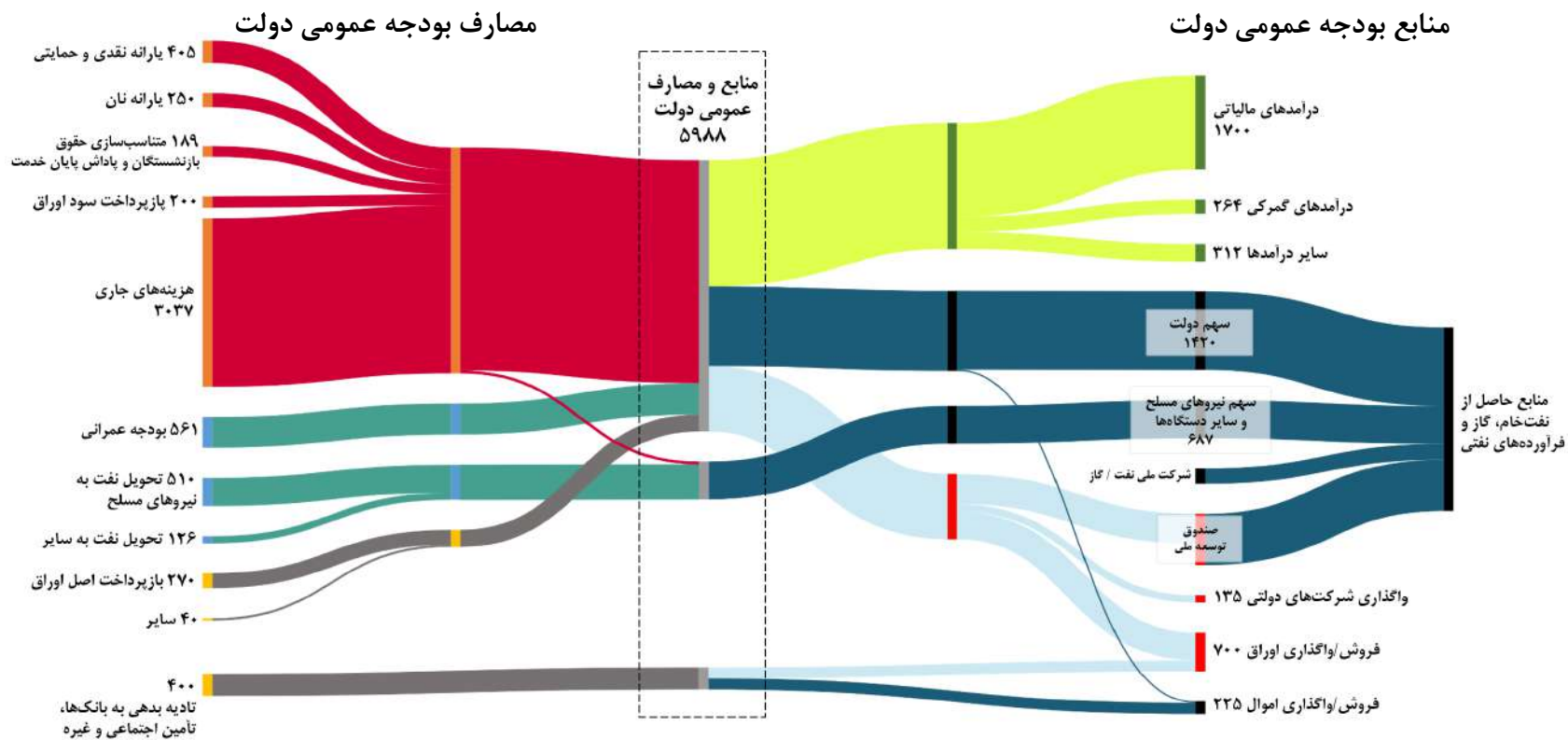
چنانچه در این گزارش آمد، مهم‌ترین نقطه قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، یکپارچه‌سازی منابع و مصارف عمومی در قالب جداول
 بودجه و پرهیز از ایجاد بودجه‌های جزیره‌ای و چندپاره است که توانسته است تصویر بهتری از ابعاد و جزئیات عملیات مالی دولت در طول
 سال آینده به سیاست‌گذاران و شهروندان ارائه نماید و حجم منابع در دسترس، منابع قابل برنامه‌ریزی و کسری بودجه را بهتر به تصویر بکشد.
 پایان ذکر است به تصویر کشیدن بخش مهمی از ناترازی‌های اقتصاد کشور با محوریت بودجه، گام اول از اصلاح ساختار بودجه است که لازم
 است با ارائه برنامه‌های عملیاتی و اتخاذ تصمیمات اساسی صریح و شفاف در جهت رفع این ناترازی‌ها ادامه یابد. به بیان دیگر، اگرچه دولت در
 این لایحه نحوه جبران کسری بودجه از طریق استقراض از صندوق توسعه ملی، انتشار اوراق بدهی، بدهکار شدن به بانک‌ها، سازمان تأمین
 اجتماعی و پیمانکاران را با شفافیت بیشتری به مجلس ارائه کرده است، اما لازم است این شفاف‌سازی و اقدام مثبت با حرکت به سمت رفع
 این مشکلات و حرکت در مسیر توسعه کشور پیگیری شود.

۶. پیوست



در متن گزارش و در قالب شکل ۳، اجزای اصلی منابع و مصارف بودجه عمومی دولت به تصویر کشیده شد تا جریان تجمیع منابع در بودجه و
 اختصاص آن به مصارف مختلف، با جزئیات بیشتری ارائه شود. همانطور که در گزارش نیز ذکر شد، با توجه به تغییرات ساختاری لایحه بودجه
 نسبت به قوانین بودجه سال‌های گذشته، بهتر است برای درک بهتر جریان منابع و مصارف، آن دسته از اجزای منابع و مصارف که به موجب
 اصلاحات صورت گرفته در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، وارد اعداد و ارقام کلان بودجه شده‌اند با جزئیات بیشتری مورد بررسی قرار گیرد تا بهتر
 بتوان نحوه تجمیع منابع از سوی دولت و اختصاص آن به مصارف مختلف را ارائه نمود. در شکل پیوست، تلاش شده است تا با اضافه کردن این
 جزئیات به شکل ۳، تصویر کامل‌تر و البته پیچیده‌تری از مجموعه منابع و مصارف دولت ارائه شود.

شکل ۱ پیوست



مصارف		منابع	
هزینه‌ها		درآمدها	
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای		واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	
تملك دارایی‌های مالی		واگذاری دارایی‌های مالی	



منابع و مآخذ



[۱] ف. رحمانی و م. عبدالحسین زاده، "بودجه شهروندی (چیستی، چرایی و چگونگی)", مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱.

[2] J. Von Hagen, "Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance," in Budgeting and Budgetary Institutions, Washington DC, The World Bank, 2007, pp. 27-52.

[۳] ع. صدیقی و ن. یارمحمدیان، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲): بودجه به زبان ساده"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۱.

[۴] لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir