

راهبردهای تقویت ارتباط بین بودجه و برنامه‌های توسعه

فرزانه نوبری^۱

چکیده

در برنامه‌های توسعه، بودجه به عنوان آئینه تمام‌نمای برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت برای یک سال مالی است. بودجه در واقع چشم‌انداز دولت در انتخاب مسیر توسعه، شیوه و محل تأمین منابع است. طبق نتایج به دست آمده در این گزارش؛ ضعف عملکرد، غفلت از تبعات کسری بودجه، عدم پایبندی دولت‌ها به ثبات سیاست‌های اقتصادی و وجود درآمدهای نفتی به عنوان چهار عامل اصلی ناهماهنگی برنامه‌های توسعه و قانون بودجه سالانه مطرح شده‌اند. از این‌رو بی‌ثباتی اقتصادی حاصله، منجر به تزلزل امنیت اقتصادی می‌شود. راهکارهای پیشنهادی با هدف هم‌راستایی برنامه و بودجه و به‌دلیل آن، تقویت امنیت اقتصادی کشور شامل: کوتاه‌شدن بازه برنامه‌های توسعه، ارائه زودهنگام لایحه بودجه، کاهش سهم درآمدهای نفتی، مدیریت کسری بودجه و تبعات حاصل از آن، پایش بودجه سالانه در حدود منابع قابل دسترس، ساماندهی درآمدهای مالیاتی، است.

وازگان کلیدی: بودجه، برنامه‌های توسعه، عملکرد.

همسو نبودن بودجه و برنامه، سبب بروز مشکلات جدی برای دولت و ناتوانی در دستیابی به چشم‌اندازهای ذکر شده در اسناد بالا دستی خواهد شد.^۲ حال آن‌که با عنایت به اهداف، عملکردها و رویکردهای دولت در حوزه نظام بودجه‌ریزی و پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای، به‌نظر می‌رسد که به‌جای همسو بودن، شاهد تعارضات شدیدی می‌باشیم. اهمیت پرداختن به ارتباط برنامه‌های توسعه و بودجه به‌علت متأثرشدن مؤلفه‌های کلان اقتصادی از سیاست‌های ناگهانی و بدون کارشناسی، چه در حوزه بودجه‌ریزی و چه در تدوین برنامه‌های توسعه‌ای بدون در نظر گرفتن واقعیت‌های

مقدمه

به‌موجب چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، ویژگی‌هایی در ۱۴۰۴ بیان شده است که در واقع بیانگر اهداف متعالی و کلان دوره ۲۰ ساله (۱۳۸۴-۱۴۰۴) است. به‌سبب بلندمدت بودن این چشم‌انداز باید آن را به اهداف کوچک‌تر و میان‌مدت تجزیه نمود. بودجه سالیانه در کشور ما به عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان‌مدت، باید در مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه‌های توسعه تنظیم و اجرا شوند. در واقع بودجه به عنوان آئینه تمام‌نمای برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت برای یک سال مالی است.

۱. nobari_farzaneh@ut.ac.ir

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ایران

. ۱۳۹۶. فصلنامه امنیت اقتصادی تدبیر،

پایین بود. همچنین، افزایش درآمدهای نفتی (شامل مالیات بر عملکرد نفت، صادرات نفت خام و استفاده از حساب ذخیره ارزی) و استفاده بیشتر از آن در بودجه نسبت به هدف برنامه، انحراف در هزینه‌های جاری دولت را در پی داشته است.^۲

با بررسی شاخص‌های اقتصادی کشور طی شش برنامه توسعه می‌توان عملکرد بودجه عمومی با اهداف تعیین شده در برنامه‌های توسعه را مقایسه نمود. در اینجا به عنوان نمونه میزان عملکرد شاخص‌های برنامه و بودجه طی برنامه ششم توسعه جدول شماره (۱) ارائه شده است. طبق جدول (۱)، شاخص‌ها و اهداف کلی جدول (۴) قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰ همراه با ۱۵ درصد افزایش مجاز و نیز عملکرد بودجه طبق گزارشات ارائه شده تا به امروز، طی سال‌های ۱۳۹۶ تا نوشش ماهه نخست ۱۳۹۹ و برخی محاسبات نسبت‌ها، ارائه شده است.

سهم صندوق در سال ۱۴۰۰ که سال پنجم و پایانی اجرای قانون برنامه ششم توسعه است، باید معادل ۳۸ درصد، در نظر گرفته شود؛ در حالی که این سهم در بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ معادل ۲۰ درصد در نظر گرفته شده و این یکی از موارد مهم تعارض قانون بودجه با مفاد قانون برنامه ششم توسعه بهشمار می‌آید.

حال حاضر، کشور را از مسیر توسعه دور و روند بهبود را سخت‌تر می‌گرداند.

ازین‌رو در این گزارش ابتدا به ارائه چارچوب قانون و برنامه‌های توسعه طی سال‌های برنامه ششم اشاره و با بررسی میزان عملکرد بودجه سالانه، به رشد مهمنه ترین بخش‌های بودجه ۱۴۰۰ پرداخته می‌شود. در بخش بعد، علل ناهمانگی بین برنامه‌های توسعه و بودجه سالانه و همین‌طور بررسی چگونگی تهدیدکنندگی امنیت اقتصادی کشور اشاره و درنهایت، به ارائه راهکارهایی برای بهبود عملکرد بودجه سالانه و نزدیک شدن به اهداف برنامه‌های توسعه می‌پردازیم.

۱. چارچوب قانون بودجه و برنامه‌های توسعه

برنامه‌های توسعه پنج ساله یا برنامه‌های میان‌مدت، با توجه به شرایط محیطی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و مبنی بر سیاست‌های کلی نظام اسلامی تهیه می‌شوند. برنامه‌های سالیانه نیز، بر اساس قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، باید مطابق با قانون برنامه توسعه و اهداف و سیاست‌های مندرج در آن تعیین شوند.^۱ طبق گزارشات منتشر شده، به‌طور کلی در برنامه پنجم توسعه و از همان سال اول برنامه ارقام عملکرد نسبت به ارقام پیش‌بینی شده دارای انحراف بالایی در بخش دریافت‌ها و پرداخت‌ها است. در صورتی که در برنامه‌های اول، دوم، سوم و چهارم توسعه، درصد انحراف عملکرد ارقام بودجه نسبت به پیش‌بینی‌های برنامه به تدریج افزایش یافته و در سال اول برنامه درصد انحراف بسیار

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۴۵۷، ۱۴۰۰

۲. فصلنامه رسالت مدیریت دولتی، ۱۳۹۰

جدول ۱: چارچوب کلی قانون بودجه و جدول شماره ۴ قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

(ارقام به هزار میلیارد تومان)

عنوان شاخص / هدف کلی	۱۳۹۶ عملکرد ^۱	۱۳۹۷ عملکرد	۱۳۹۸ عملکرد ^۲	۱۳۹۹ هدف (عملکرد)	برنامه ششم ۱۴۰۰	افزایش درصدی برنامه ششم	تفاوت هدف و برنامه	تفاوت هدف و رشد و درصدی برنامه
منابع	-	۳۵۳	۴۲۰	۵۷۱	۱۲۷۷	۶۴۸	۷۴۵	۶۲۹
درآمدها	۱۶۷	۱۸۳	۲۱۷	۲۸۸ (۲۷۹)	۴۵۴	۴۵۱	۵۱۹	-۶۴
درآمدهای مالیاتی	۱۱۵	۱۲۶	۱۶۱	۲۰۴	۳۲۵	۳۲۲	۳۷۱	-۴۵
سایر درآمدها	۵۱	۵۷	۵۶	۸۴	۱۲۹	۱۲۹	۱۴۸	-۱۸
واگذاری سرمایه‌ای	۹۲	۱۱۰	۴۷	۱۰۷ (۱۲.۵)	۳۹۵	۱۲۹	۱۶۰	۲۵۶
منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی	۹۱	۱۱۰	۳۹	۵۶	۳۴۹	۱۲۲	۱۵۲	۲۱۷
فروش اموال منقول و غیرمنقول	۰.۳	۰.۳	۰.۵	۴۹	۴۵	۱	۱	۴۳
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	-	۰۰۰۱	۰۰۰۶	۱	۱	۵	۶	-۵
واگذاری دارایی‌های مالی	۶۰	۵۷	۱۵۶	۱۷۴ (۲۴۳)	۴۲۷	۵۷	۶۵	۳۷۰
فروش اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی	۴۴	۳۷	۸۲	۸۸۰	۱۳۲	۵۵	۶۳	۷۷
فروش سهام شرکت‌های دولتی	-	-	-	۱۱	۲۵۵	۰	۰	۲۵۵
سایر دارایی‌های مالی	-	-	-	۷۵	۳۹	۲	۲	۳۶
مصالح	-	۳۵۳	۴۲۰	۵۷۱	۱۲۷۷	۶۴۸	۷۴۵	۶۲۹
اعتبارات هزینه‌ای	۲۴۷	۲۷۶	۳۴۱	۴۳۶	۹۱۸	۴۴۸	۵۱۶	۴۶۹
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۲	۴۸	۴۶	۸۷ (۶۹)	۱۷۶	۱۴۶	۱۶۹	۲۹
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۳۹	۲۷	۳۱	۴۷ (۴۲)	۱۸۲	۵۲	۵۹	۱۳۰
تراز عملیاتی	-	-۹۶	-۱۲۴	-۱۴۷	-۴۶۴	۲	۲	-۴۶۷
تراز دارایی‌های سرمایه‌ای	-	-	-	۱۹	۲۱۹	-۷	-۸	۲۲۶
تراز دارایی‌های مالی	-	-	-	۱۶	۱۹	۴	۵	۲۳۹
تراز کلی	-	-	-	۶۰	۱۲۵	۱۲۷	۱۲۷	۲۳۸
تراز غیرنفتی	-	-	-	۵۶	-۳۴۹	-۱۳۲	-۱۵۲	-۲۱۷
۱. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۷								
۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹، شماره مسلسل: ۱۷۲۸۴.								



عنوان شاخص / هدف کلی	۱۳۹۶ عملکرد ^۱	۱۳۹۷ عملکرد ^۲	۱۳۹۸ عملکرد ^۲	۱۳۹۹ هدف (عملکرد)	برنامه ششم ۱۴۰۰	افزایش درصدی برنامه ششم	تفاوت هدف و رشد درصدی برنامه
نسبت درآمد به هزینه (درصد)	۶۷.۶	۶۶.۴	۶۳.۶	۶۶.۲	۴۹.۵	۱۰۰.۶	
نسبت منابع نفتی به کل منابع (درصد)	۲۸.۷	۳۰.۴	۹.۲	۹.۹	۲۷.۳	۲۰.۴	
نسبت درآمدهای مالیاتی به کل منابع (درصد)	۳۶.۱	۴۵.۳	۳۸.۳	۳۵.۸	۲۵.۴	۴۹.۸	
نسبت اعتبارات هزینه‌ای به کل مصارف (درصد)	۷۷.۴	۸۲.۱	۸۱.۱	۷۶.۳	۷۱.۹	۶۹.۳	
نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به کل مصارف (درصد)	۱۳.۳	۲۲.۲	۱۰.۹	۱۵.۴	۱۳.۷	۲۲.۷	
نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی به کل مصارف (درصد)	-	-	۷.۳	۸.۲	۱۴.۲	۸	

مأخذ: محاسبات تحقیق

درصد در قانون بودجه ۱۴۰۰ به ۲۰.۴ درصد در قانون برنامه ششم توسعه، تقلیل یابد. همچنین تفاوت ۲۴.۴ واحد درصدی نسبت درآمدهای مالیاتی به منابع عمومی در قانون بودجه و قانون برنامه یکی از مهم‌ترین موارد مغایرت بودجه سال ۱۴۰۰ با برنامه توسعه است. با توجه به ارقام موجود در جدول، سقف «فروش اموال منقول و غیرمنقول» دولت، معادل ۱۵۵۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده، حال آن‌که در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، رقمی معادل ۴۵۲۷۵۰ میلیارد ریال یعنی حدود ۲۹.۲ برابر سقف مورد نظر قانون برنامه ششم توسعه، پیش‌بینی شده است. نکته بسیار مهم، توجه به جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه است که به موجب آن، سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات

همان‌گونه که در جدول (۱) مشاهده می‌شود، منابع و مصارف پیش‌بینی شده در قانون، حتی با پذیرش انعطاف ۱۵ درصدی، سقف تعیین شده در برنامه را رعایت نکرده است؛ افزایش منابع با وجود رشد اندک درآمدهایی همچون درآمد مالیاتی، به دلیل عدم رعایت سقف تعیین شده درخصوص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی حتی با لحاظ افزایش ۱۵ درصدی است. تفاوت ۷.۱ واحد درصدی نسبت منابع نفتی به کل منابع در قانون بودجه و قانون برنامه، یکی از مهم‌ترین نکات حائز اهمیت در بررسی تطبیقی ارقام جدول (۱) است؛ چراکه حتی بدون در نظر گرفتن تحریم و مشکلات صادرات نفت، برای رعایت قانون برنامه ششم توسعه، باید میزان منابع حاصل از صادرات نفت و میانات گازی، کاهش پیدا کند تا این نسبت از ۲۷.۳

عمرانی پنج ساله، برنامه سالانه) با نتایج حاصله منطبق نباید، انحرافی در بودجه حاصل می‌گردد. بررسی دقیق‌تر بخش درآمدها و هزینه‌ها، سبب درک بهتر شدت تغییرات و تعرض از سقف برنامه‌های توسعه در قانون بودجه می‌شود. از این‌رو، در بخش دوم به برخی از تغییرات این حوزه طی برنامه ششم توسعه می‌پردازیم.

۲. مقایسه رشد منابع و مصارف بودجه با برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)

با مقایسه منابع و مصارف قانون بودجه ۱۴۰۰-۱۳۹۶ با قانون برنامه ششم توسعه طبق جدول شماره (۳)، به تحلیل برخی وضعیت‌ها پرداخته می‌شود:

نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه، ۳۰ درصد تعیین شده سالیانه حداقل دو واحد درصد به این سهم، اضافه می‌شود؛ بر همین اساس، سهم صندوق در سال ۱۴۰۰ که سال پنجم و پایانی اجرای قانون برنامه ششم توسعه است، باید معادل ۳۸ درصد، در نظر گرفته شود؛ در حالی‌که این سهم در بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ معادل ۲۰ درصد در نظر گرفته شده و این یکی از موارد مهم تعارض قانون بودجه با مفاد قانون برنامه ششم توسعه به شمار می‌آید.^۱

بنابراین اگر اهداف مورد انتظار بودجه در هر دوره از برنامه مالی (برنامه درازمدت، برنامه

جدول ۳: مقایسه منابع و مصارف قانون بودجه با برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۴۰۰) (ارقام به هزار میلیارد تومان)

عنوان	۱۳۹۵	قانون بودجه سال‌های برنامه ششم						(درصد)	(درصد)	
		(درصد)	(درصد)	(درصد)	(درصد)	(درصد)	(درصد)			
درآمدها	۱۰۷	۱۷۴	۲۱۶	۲۲۸	۴۵۴	۰.۷	۵۷۶	۲۴.۷۲	۲۳۸۸	۰.۸۴
مصارف	۲۱۳	۲۵۳	۲۹۳	۳۵۲	۹۱۸	۹۷.۱	۱۱۰.۵	۳۷.۷۸	۱۷.۱	۲۰.۶۸
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۷	۵۳	۶۳	۵۱	۱۷۴	۴۲۷	۸۷.۸۶	۰.۳	۸۷.۵۶	۸۷.۵۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۹	۱۱۸	۱۰۷	۱۵۸	۱۰۷	۳۹۵	۲۶۹.۱	۶۴.۹	۱۲	۵۲.۹

مأخذ: محاسبات تحقیق

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۴۵۷، ۱۴۰۰.

رشد ۱۶۴ درصدی صادرات نفت و گاز نسبت به برش سالانه قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰ خلاف برنامه، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و اصلاح ساختار بودجه تلقی می‌شود. در قانون بودجه سال جاری درآمد نفت و گاز به ۳۴۹ همت افزایش یافته که در بودجه ۱۳۹۹ بالغ بر ۵۷ همت بوده است. علاوه بر این دولت برای سال ۱۴۰۰، ۳۶ همت از منابع صندوق توسعه ملی پیش‌بینی کرده که این منبع از جنس نفتی بوده و تنها به لحاظ استاندارد بودجه‌نوسی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی گنجانده شده است.

در مجموع، ارقام نفتی بودجه در حدود ۳۸۶ همت^۳ بوده که سهم بیش از ۳۰ درصدی از منابع ۱۲۷۷ همت قانون بودجه سال ۱۴۰۰ را به خود اختصاص داده است. درصد تغییر این بخش، در حدود ۱۸۳ درصد نسبت به قانون برنامه با توجه به قانون بودجه ۱۴۰۰، در نظر گرفته شده است.

۳-۲. واگذاری دارایی‌های مالی

در برش سالانه قانون برنامه ششم توسعه برای سال جاری بیش از ۵۷ همت منابع از محل واگذاری دارایی‌های مالی مفروض شده که در قانون بودجه این رقم ۴۲۷ همت با رشد ۵۴۹ درصدی مشاهده می‌شود. از این میزان سهم اوراق مالی ۱۳۲ همت درج شده که نسبت به برش برنامه ششم (۵۵ همت) بالغ بر ۱۴۰ درصد رشد دارد. با توجه به این که فروش اوراق در واقع موكول کردن بدھی‌ها به آینده است و

۱-۲. درآمدها

بخش درآمدی که طبق قانون برنامه ششم توسعه باید از رشد متوسط ۲۳۸۸ درصدی برخوردار باشند؛ حال آنکه جدول (۲) حاکی از پیشرفت ۰.۷ دهم درصدی قانون بودجه ۱۴۰۰ از هدف گذاری برنامه ششم توسعه است. بودجه ۱۴۰۰، ۲۸۸۲ همت است که در مقایسه با بودجه ۱۳۹۹، ۴۲.۲ درصد رشد داشته است، همچنین در بخش بودجه عمومی که ۱۲۷۷ همت پیش‌بینی شده ۹۱۸ همت هزینه جاری و مابقی عمرانی است.

درباره درآمدهای مالیاتی قانون بودجه ۱۴۰۰، پیش‌بینی شده است که ۳۲۵ همت درآمد حاصل شود و این رقم در قانون برنامه ششم توسعه ۳۲۲ همت در نظر گرفته شده است؛ یعنی حدود ۱۰۰ درصد قانون پیش‌بینی شده است. این رقم در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به ۱۳۹۹، ۱۲۱ همت افزایش داشته است.

۲-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

درآمدهای این بخش عمدتاً معطوف به صادرات نفت و گاز است. سهم در نظر گرفته شده ۳۴۹ همت پیش‌بینی شده که این میزان نسبت به مبلغ ۱۳۲ همت تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه، ۲۱۷ همت بیشتر است. این منابع به دلیل تحریم‌ها و کاهش فروش نفت، اقتصاد کشور را با تکانه‌ها و شوک‌های تورمی و انتظاری زیادی رویه‌رو ساخته است.^۱ بنابراین، گره‌زن بودجه جاری به درآمدهای نفتی به جهت نوسانات و عدم تحقق با حجم پیش‌بینی شده، مشکلات جدی از جمله کسری بودجه شدید و تورم را به ارمغان می‌آورد.^۲

۱. Snn.ir، کد خبر: ۱۳۹۹۸۹۴۸۰۰.

۲. نویزی، فصلنامه امنیت اقتصادی تدبیر، «کسری بودجه و تبعات»، تابستان ۱۴۰۰.

۳. همت: هزار میلیارد تومان.

۳. عامل ناهمانگی برنامه و بودجه

بررسی دلایل انحراف بودجه از برنامه توسعه می‌تواند در نوع بودجه‌های ریزی و شناخت علل انحراف آن کمک‌کننده باشد. بررسی گزارش عملکرد برنامه ششم توسعه، نشان می‌دهد که عملکرد آن موفقیت‌آمیز نبوده است. در ذیل سه دلیل مهم این ناهمانگی‌ها که در برنامه پنجم نیز مشاهده شده است، به تفصیل پرداخته می‌شود.

۳-۱. ضعف عملکرد

تشدید تحریم‌ها، بیماری کرونا، سهم درآمدهای ناپایدار و ارقام بلندپروازانه نفتی، تحقق قانون بودجه و دستیابی به اهداف رشد و توسعه برنامه را در هاله‌ای از ابهام قرار داده است. درواقع، ضعف عملکرد دولت در وصول درآمدهای مورد نظر در قانون بودجه و از طرفی تحقق بیش از ۱۰۰ درصدی هزینه‌ها توان همسو شدن بودجه و برنامه را گرفته است. سه عامل درآمدهای نفتی، عدم پایبندی به ثبات سیاست‌های اقتصادی و تبعات کسری بودجه از جمله مهم‌ترین عواملی است که در ادامه به آن‌ها پرداخته می‌شود.

۳-۲. وجود درآمدهای نفتی

در سال‌های گشایش درآمد نفتی شاهد رشد هزینه‌های جاری بوده‌ایم. حال آن‌که با کاهش درآمدهای نفتی، دولت نمی‌تواند بلا فاصله هزینه‌های جاری خود را کم کند، بنابراین ابتدا با کاهش هزینه‌های عمرانی بخشی از اثرات کاهش درآمدهای نفتی را جبران کرده ولی در میان‌مدت دچار کسری بودجه شده و این کسری بودجه باعث استقراض دولت از سیستم بانکی می‌گردد، امری که خود بیامدهای منفی زیادی مثل

مسئله اصلی بازپرداخت اصل و سود آن بوده که با توجه به شرایط موجود در کشور که تأمین منابع با مضيقه روبرو است، احتمال نکول آن را بالا می‌برد. تغییرات در نظر گرفته شده در این بخش از مصارف، طبق قانون بودجه ۱۴۰۰ و برنامه توسعه همان سال بالغ بر ۶۴۸.۳ دهم درصد است که رشدی بی‌سابقه طی سال‌های برنامه‌های توسعه قلمداد می‌شود. درخصوص فروش اوراق به عنوان یکی از درآمدهای دولت طبق قانون برنامه ششم توسعه ۵۵ همت حق فروش اوراق مالی تعیین شده که دولت در قانون بودجه ۱۳۲ همت پیش‌بینی کرده که نسبت به سقف تعیین شده ۷۷ همت بیشتر است.

۴-۱. مصارف

بر اساس قانون برنامه ششم توسعه، هزینه جاری و عمرانی دولت ۴۴۸ همت تعیین شده که در بودجه ۱۴۰۰ رقم ۹۱۸ همت را پیش‌بینی کرده است. در این بخش، اعتبارات هزینه‌ای نسبت به برش سالانه قانون برنامه ششم رشد ۱۰۴ درصدی دارد که با توجه به تشدید تحریم‌ها و افت صادرات نفت، جای بسی تأمل آن هم در آخرین قانون بودجه برنامه ششم توسعه دارد. البته، این میزان رشد خلاف برنامه ششم و اصلاح ساختار بودجه و کاهش هزینه‌ها قلمداد می‌شود.

اعتبارات طرح‌های عمرانی که از جنس آبادانی و توسعه محسوب می‌شود رشد ۲۰ درصدی نسبت به برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰ دارد. درمجموع، درصد تغییرات این بخش طبق جدول (۲)، ۹۷ درصد می‌باشد، که در مقابل تغییرات ۷.۰ درصدی درآمد، رشد قابل توجهی است.



۴-۳. تبعات کسری بودجه

تأمین مالی ناکارامد کسری بودجه به شیوه‌هایی مانند فروش نفت، استقراض از بانک مرکزی، صندوق توسعه ملی و.. طی سال‌های اخیر اثرات خود را در غالب نرخ بالای تورم، بیکاری، کاهش نرخ رشد اقتصادی و غیره نشان داده است. از این‌رو بی‌انضباطی‌های مالی دولت که تورم عظیمی را بر جامعه تحمیل کرده است، سبب آن شده است که دولت هزینه‌های بیشتری را برای حفظ قدرت خرید متقابل شود که این خود یکی از دلایل انحراف تلقی می‌شود. انحرافات بودجه از برنامه‌های توسعه خود عامل اصلی اختلال امنیت اقتصادی کشور است که در ادامه به تشریح چگونگی این امر پرداخته می‌شود.

۴. ملاحظات امنیت اقتصادی

امنیت اقتصادی، بیانگر حفظ و ارتقای شیوه زندگی مردم یک جامعه می‌باشد. حال آن‌که افزایش بی‌ثباتی‌های اقتصادی به کاهش امنیت اقتصادی منجر می‌شود.^۲ تدوین برنامه‌های توسعه بهجهت ایجاد خطمشی اقتصادی، سیاسی مشخص برای بهبود عملکرد امری ضروری است، درواقع قانون بودجه سالانه برای پیشبرد اهداف توسعه اقتصادی ارائه می‌شود. با نگاهی عمیق‌تر در می‌باییم، بودجه درواقع چشم‌انداز دولت در انتخاب مسیر توسعه، شیوه و محل تأمین منابع است.

حال آن‌که رویکردهای خلاف مسیر سیاست‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی همچون: ضعف ساختاری

رشد نقدینگی و تورم را ایجاد خواهد کرد.^۱ نوسانات و انحرافات بسیار درآمد حاصل از نفت و طبعاً عدم رعایت سقف در نظر گرفته شده برنامه‌های توسعه طی بودجه سالانه، ناهمانگی بین بودجه و برنامه‌های توسعه را تشذیبد می‌کند.

۳-۳. عدم پاییندی دولت‌ها به ثبات سیاست‌های اقتصادی

این موضوع خود دلیل استفاده بیشتر از درآمدهای نفتی است. طی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، سیاست بهره‌مندی کمتر از درآمدهای نفتی در بودجه و انباشت مازاد آن در حساب ذخیره ارزی در دستور کار قرار گرفت و در برنامه پنجم با تشکیل صندوق توسعه ملی و واریز ابتدایی ۲۰ درصد از منابع سالانه نفت و افزایش سالانه به میزان ۳ درصد به تصویب رسید. این رویکرد تا برنامه ششم توسعه ادامه یافت؛ اما عملکردی که طی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه شاهد آن بوده‌ایم، عدم پاییندی دولت در حفظ سهم صندوق توسعه ملی است. تخطی از سقف برنامه در حوزه فروش نفت طبق قانون بودجه ۱۴۰۰ در حدود ۲۱۷ همت است، در جدول (۱) اختلاف هدف و برنامه توسعه با درنظر گرفتن رشد ۱۵ درصدی برنامه ششم توسعه، رقم ۱۹۷ همت محاسبه شده است. این رویه در تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ بیان شده است و سهم قانونی ۳۸ درصدی صندوق توسعه ملی از منابع نفتی به ۲۰ درصد کاهش یافته است که به معنای استفاده بیش از ۱۸ درصدی از منابع صندوق توسعه ملی برخلاف ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه است.

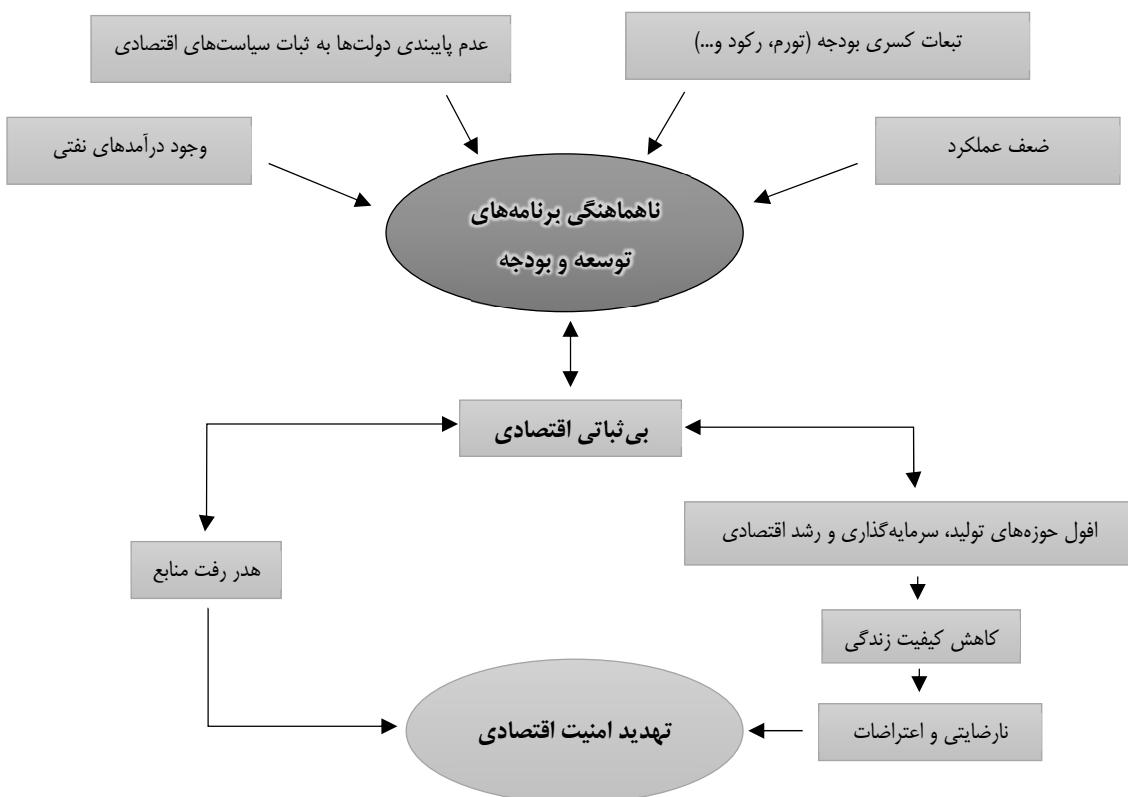
۱. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، ۱۳۹۷.

۲. بهروز صادقی عمرو آبادی، فصلنامه علمی مطالعات امنیت اقتصادی، ۱۳۹۹.

کمبود منابع حوزه‌های تولید، سرمایه‌گذاری و کاهش رشد اقتصادی را به همراه دارد. این ناترازی‌ها به کاهش کیفیت زندگی و نارضایتی حاصل از عدم تحقق برنامه‌های توسعه‌ای و عدالت‌محوری قانون بودجه می‌انجامد؛ رویدادی که امنیت اقتصادی کشور را بسیار متأثر خواهد کرد.

بودجه‌ریزی و عملکرد، عدم پاییندی دولت به ثبات سیاست‌های اقتصادی، واپسگی فزاینده بودجه به نفت و تبعات کسری بودجه فزاینده (تورم، نقدینگی و...)؛ سبب ناهمسو شدن روند عملکرد قانون بودجه سالانه و برنامه‌های توسعه می‌شود. رخدادی که از یکسو منجر به هدر رفت منابع و از سوی دیگر

نمودار ۱: اثرگذاری ناهمانگی برنامه‌های توسعه و بودجه بر امنیت اقتصادی کشور



امید به بهبود عملکرد بودجه و برنامه خصوصاً در سال ۱۴۰۰ که سال پایانی برنامه ششم توسعه می‌باشد را از بین برده است.

اهمیت پرداختن به ارتباط برنامه و بودجه به علت متأثر شدن مؤلفه‌های کلان اقتصادی از سیاست‌های ناگهانی و بدون کارشناسی، چه در حوزه بودجه‌ریزی و چه در تدوین برنامه‌های توسعه‌ای بدون در نظر

ضعف عملکرد قانون بودجه سالانه طی سال‌های برنامه‌های توسعه‌ای محسوس می‌باشد. طبق گزارش ارائه شده نسبت عملکرد به اهداف برنامه ششم توسعه مطابق جدول شماره (۱) بسیار ضعیف و شکاف برنامه و بودجه بسیار زیاد می‌باشد. ضعف مدیریتی چه در بخش تدوین برنامه‌های سالانه و چه در اجرای آن در حوزه تأمین منابع و مدیریت هزینه‌ها،

اصلاحات ضروری را نمی‌دهد، به همین خاطر سبب مغفول ماندن بخش اعظمی از ردیف‌ها و ناعادلانه شدن برخی از تخصیص‌ها خواهد شد. با ارائه زودهنگام لایحه، می‌توان فرصت کافی برای ورود به جزئیات بودجه یافت و تغییرات کارشناسی را به خوبی اعمال نمود.

- کاهش سهم درآمدهای نفتی: نوسانات قیمتی و تشدید تحریم‌ها در سال‌های اخیر، دستیابی به درآمدهای حاصله از این حوزه را به امری دور از انتظار مبدل نموده است. با حرکت به سمت درآمدهای پایدار می‌توان به پیش‌بینی دقیق‌تر از روند بودجه و برنامه دست یافت.

- مدیریت کسری بودجه و تبعات حاصل از آن: چگونگی عملکرد در حوزه مدیریت کسری بودجه را تحت عنوان گزارش «کسری بودجه و تبعات» به تفصیل اشاره کرده‌ایم. سه مورد زیر به طور خلاصه ارائه شده است: مدیریت هزینه و اصلاح درآمد با کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و افزایش سهم مالیات در بودجه، کاهش هزینه‌های دولت به شیوه جلوگیری از موازی‌کاری برخی نهادها و شفافیت در عملکرد سازمان‌ها.

- پالایش بودجه سالانه در حدود منابع قابل دسترس: بودجه سالانه باید طبق محدودیت‌ها و ظرفیت‌های حال حاضر کشور تدوین شود. بیش برآوردهی منابع و مصارف، دستیابی به اهداف توسعه را با چالش‌های متعددی مواجه می‌سازد.

- ساماندهی درآمدهای مالیاتی: بررسی معافیت‌ها و فرار مالیاتی در وضعیت رکودی حال حاضر کشور که امکان افزایش نرخ مالیات وجود ندارد، امری ضروری است.

گرفتن واقعیت‌های حال حاضر، کشور را از مسیر توسعه دور و روند بهبود راپ سخت‌تر می‌گردد. بی‌ثباتی اقتصادی می‌تواند حوزه‌های تولید، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی را بهشت تحت تأثیر قرار دهد. ناکارامدی در این سه حوزه طبیعتاً نارضایتی‌ها و هرجومنج را به همراه خواهد داشت، از این‌رو در بخش پایانی به ارائه راهکارهایی در صدد بهبود عملکرد بودجه سالانه و نزدیک شدن اهداف برنامه‌های توسعه به واقعیت حال حاضر کشور خواهیم پرداخت.

جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

با عنایت به اهداف، عملکردها و رویکردهای دولت در حوزه نظام بودجه‌ریزی و پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای، به نظر می‌رسد افزایش کارامدی این مهم نیازمند اصلاحات ساختاری گسترده‌ای است. به همین خاطر در ادامه، این گزارش به ارائه راهکارهایی به جهت نزدیک شدن ارقام عملکرد قانون بودجه سالانه به مصوبات قانون برنامه توسعه، می‌پردازد.

- کوتاه‌شدن بازه برنامه‌های توسعه: با نگاهی به تغییرات وضعیت ایران تنها در پنج سال برنامه ششم توسعه شدت تغییرات غیرقابل پیش‌بینی عیان می‌گردد. در واقع جامعیتی که برنامه‌های پنج سال به‌دلیل آن بوده‌اند هیچ‌گاه محقق نشده و نمی‌شود. به بیانی، برنامه‌ریزی باید در چارچوب عمر دولت‌ها صورت گیرد تا سنجش کیفیت برنامه‌ریزی و اجرایی شدن آن دستخوش قضاؤت‌های سیاست‌زده نگردد.

- ارائه زودهنگام لایحه بودجه: تأخیر در ارائه لایحه فرصت بررسی کارشناسی تمامی بندها و اعمال

- بودجه، س. ب. (۱۳۹۸)، گزارش عملکرد قانون
برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۷، جلد اول:
حوزه فرابخشی.
- صادقی، ب. (۱۳۹۹)، تحلیل ارتباط علی بین ثبات
اقتصادی و امنیت اقتصادی در ایران، فصلنامه
علمی مطالعات امنیت اقتصادی.
- فرد، ک. ا. (۱۳۹۰)، دلایل انحراف بودجه کل
کشور از اهداف برنامه‌های توسعه اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی در ایران، فصلنامه رسالت
مدیریت دولتی.
- همسوی لایحه بودجه با برنامه ششم توسعه
(۱۳۹۶)، فصلنامه امنیت اقتصادی تدبیر.
- صادقی، ب. (۱۳۹۹)، تحلیل ارتباط علی بین ثبات
اقتصادی و امنیت اقتصادی در ایران، فصلنامه
علمی مطالعات امنیت اقتصادی.
- قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
(۱۴۰۰-۱۳۹۶).
- ilna.news، «گزارش دیوان محاسبات از
عملکرد قانون برنامه ششم توسعه کشور»، کد خبر:
۲۸.۱۱.۱۳۹۹، ۱۰۳۹۸۸۰
- Snn.ir، «مقایسه لایحه بودجه ۱۴۰۰ با قانون
برنامه ششم توسعه»، کد خبر: ۸۹۴۸۰۰
۱۴.۰۹.۱۳۹۹

منابع

- اقتصادی، د. م. (دی ماه ۱۳۹۳)، بررسی لایحه
بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۳۹، ارتباط کمی و
کیفی بین برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه، مرکز
پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره
مسلسل: ۱۴۰۸۴.
- بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی
دولت در سال ۱۳۹۸ (۱۳۹۹، ۱۷۰۹). مرکز
پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره
مسلسل: ۱۷۲۸۴.
- بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۷۱
رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه (بهمن ۱۳۹۷)،
معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۶۳۰۹.
- بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۱۴
رابطه لایحه با برنامه ششم توسعه (فروردین
۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای
اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۴۵۷.
- بررسی «سندهای برنامه ششم توسعه اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
(۱۳۹۵-۱۳۹۹)» ۳. گزارش ارزیابی نحوه تأمین
مالی برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵). مرکز
پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره
مسلسل: ۱۵۱۷۲.
- بودجه، د. م. (اردیبهشت ۱۳۸۶)، انحراف بودجه
از برنامه‌های توسعه «دلایل و راهکارها»، مرکز
پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره
مسلسل: ۸۳۳۱.

