

دوره دهم - سال چهارم

شماره چاپ: ۱۷۱۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۹/۱۸

شماره ثبت: ۶۸۷

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۶۷۶۳

دی ماه ۱۳۹۸

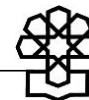
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات مالییه عمومی و توسعه مدیریت

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	مقدمه.....
۴	کمی کلیات.....
۶	کمی عدد و رقم.....
۱۰	وقتی از بودجه حرف می‌زنیم، از چه چیزی حرف نمی‌زنیم؟.....
۱۲	از بودجه امسال چه می‌خواهیم (چه می‌خواستیم) و چه شد؟.....
۱۶	چه کنیم؟.....
۲۱	تعریف دوباره رابطه دولت - ملت.....
۲۲	اوراق استقراضی، با چه هدفی؟.....
۲۳	پرهیزکاری؟ بلی، اما برای که؟.....
۲۶	لبنان، شیلی، عراق، جوکر و بقیه.....
۳۰	موتورهای رشد.....
۳۴	دوگانه مهلک و بی‌عملی.....
۳۵	جزئیات و طراحی سازوکار مهم‌تر از اصل کار.....
۳۶	تصفیر، ترک و بازپروری.....
۳۷	داستانی با پایان کاملاً باز.....
۳۹	پیوست.....
۳۹	هزینه‌های بودجه براساس امور.....
۴۰	سهم من در امور هزینه‌ای بودجه.....
۴۱	اعتبارات عمرانی استانی.....
۴۲	سهم هر نفر (سرانه) در مجموع اعتبارات عمرانی استانی.....
۴۲	سهم هر نفر (سرانه) در مجموع اعتبارات عمرانی استانی.....
۴۳	مالیات‌ها در بودجه.....
۴۳	رشد‌های مالیاتی در لایحه سال ۱۳۹۹ نسبت به قانون سال ۱۳۹۸ (درصد).....
۴۴	شرکت‌های دولتی برحسب نوع، تعداد و مقدار بودجه.....
۴۴	شرکت‌های زیان‌ده کمک‌بگیر از محل بودجه براساس حجم کمک.....
۴۵	شرکت‌های بزرگ دولتی از لحاظ حجم بودجه.....
۴۵	تراز کلی و تراز اولیه بودجه (درصد از تولید ناخالص داخلی).....
۴۶	فضای مالی.....
۴۶	رشد واقعی و بالقوه اقتصاد (درصد).....
۴۶	تراز اولیه بودجه و شکاف تولید.....
۴۷	تراز اولیه ساختاری، تحرک مالی، موضع مالی، شکاف تولید.....
۴۸	منابع و مأخذ.....



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

### چکیده

.....  
چاره‌های نداریم غیر از فرار از نفت،

این تن‌آسایی، این رخوت، این نخوت، این اضطراب، این التهاب! ...

این گزارش، تصویری ساده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ ارائه می‌کند. برای خواندن این گزارش، سواد مقدماتی مالی یا اقتصادی خاصی نیاز نیست. مخاطب گزارش، عموم مردم هستند. به‌منظور ساده‌سازی، اعداد، گرد شده و جزئیات فنی نادیده گرفته شده است. ارقام به تومان و در برخی مواقع به هزار میلیارد تومان (همت) است. موارد اندکی پیچیده‌تر در داخل کادر مخصوص نوشته شده تا در صورت لزوم بتوانید خواندن آن را به وقت دیگری موکول کنید.

### مقدمه

در این ارقام توجه کنید:

- نزدیک به ۰/۱ درصد (یک از هزار) حساب‌های بانکی شخصی، بالای یک میلیارد تومان موجودی دارند.
- حدود ۰/۰۳ درصد خودروهای سواری داخل کشور (سه در ده هزار)، بنز با سال ساخت بالای ۲۰۱۰ هستند. این رقم برای بالای ۲۰۱۵، به هفت در صد هزار می‌رسد.
- از هر ۱۰۰ سفر خارجی، نزدیک به ۸۵ سفر به کشورهای همسایه و منطقه و ۱/۶ سفر به تایلند صورت می‌گیرد.
- شبکه بانکی، **سالانه** حداقل به‌طور متوسط، ۲/۵ میلیون تومان (کمی بیش از ۲۰۰ هزار تومان در ماه) به ازای هر نفر ایرانی **سود سپرده** می‌دهد.
- هر کودکی که امسال در کشور به دنیا خواهد آمد با حداقل ۸ میلیون تومان بدهی عمومی انباشته چشم به جهان خواهد گشود،

• شما امسال ۱ میلیون تومان بدهی بودجه‌ای خواهید داشت،

• و...

این اعداد و محاسبات، احتمالاً حس مخلوط و گسی در شما ایجاد می‌کند. برخی از آنها با حس قبلی شما جور در نمی‌آید، برخی فراتر از انتظار و برخی نیز بی‌ربط به نظر می‌رسند. اما همه آنها یک نقطه مشترک دارند و آن ارتباط با **بودجه** کشور است.

همه‌ساله در این گزارش، علاوه بر مروری کلی بر اعداد و ارقام بودجه، به منظور آشنایی عموم، با توجه به اولویت‌های کشور و شرایط روز، بر یکی از وجوه بودجه تمرکز بیشتری می‌شود. شیوه تصمیم‌گیری در مورد درآمدهای نفتی، شفافیت، درآمدهای اختصاصی و متفرقه، مفهوم و تعاریف کسری بودجه، چگونگی پیش‌بینی قیمت نفت، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و سوءتفاهم‌ها و سوءبرداشتهای مرتبط با مسئله قیمت واحد فعالیت، نرخ ارز و بودجه، شیوه رفتار با بودجه عمرانی، بخش‌های اختیاری و صلاح‌دید بودجه، رابطه باطن اقتصاد و تنوع فعالیت‌های اقتصادی با ظاهر بودجه، ترازهای ساختاری و دوره‌ای بودجه و... از جمله موضوعات برجسته شده سال‌های گذشته بوده‌اند و می‌توانید برای اطلاع از آنها به گزارش‌های سال‌های گذشته که در روی سایت مرکز پژوهش‌ها قرار دارند، فارغ از اعداد و ارقام مربوطه مراجعه کنید. گزارش امسال با توجه به شرایط حاضر، بیشتر از آنکه توضیح ساده ارقام بودجه باشد - ضمن مروری بر این ارقام (ارقامی که عملاً مشخص نیست چقدر واقعی و قابل تحقق و چقدر صوری هستند) و مرور جزئی‌تر آنها در بخش پیوست - بیان ساده ساختار و کارکرد بودجه، گزینه‌های موجود و راهکار پیش رو در شرایط فعلی است.

امسال، بودجه در وضعیتی تهیه شده است و احتمالاً تصویب خواهد شد که:

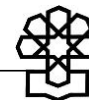
- کشور در شرایط **تحریم** به سر می‌برد و کاهش درآمدهای نفتی باعث ایجاد کسری بودجه شده،
- تورم چند سال اخیر از **قدرت خرید** مردم کاسته و آنها را زیر فشار برده و نیاز به طرح‌های حمایتی محسوس است،

- اجرای نامناسب طرح افزایش قیمت بنزین و آشوب‌های پس از آن، علاوه بر ایجاد تلاطم و فشار اجتماعی و آثار جانبی منفی در برخی حوزه‌های دیگر و...، سیاستگذار را در مقابل هرگونه حرکت اصلاحی آسیب‌پذیر، **محتاط** و بیش از گذشته محافظه‌کار کرده است،

- برای پوشش کسری بودجه، گزینه‌هایی شامل افزایش درآمدهای **غیرنفتی** (عمدتاً مالیات)،

کاهش هزینه‌ها، ایجاد **بدهی** و استفاده مؤثر از دارایی‌های فعلی پیش روی دولت است،

- در صورت عدم انتخاب از گزینه‌های فوق، در هنگام اجرای بودجه، دولت با یک راهکار دیگر شامل فشار و اضطراب برای استقراض از بانک مرکزی (**چاپ پول**) و پذیرش تورم شدید ناشی از آن، یا تن دادن به معامله سیاسی که به دلایل عمدتاً دفاعی از آن احتراز می‌شود، مواجه خواهد شد،



• کاهش هزینه‌ها یا افزایش مالیات‌ها، یا آن چیزی که اصطلاحاً ریاضت یا پرهیزکاری نامیده می‌شود، ممکن است از مسیر کاهش تقاضای کالاها و خدمات به رکود موجود دامن بزند،

• درنهایت، انتخابات مجلس - و با فاصله یک‌سال پس از استقرار مجلس، انتخابات ریاست‌جمهوری - و فرایند کسب رأی از طبقات مختلف اجتماعی به‌عنوان عرضه زورآزمایی و یقه‌گیری گروه‌های سیاسی، در پیش است.

در گزارش امسال به‌عنوان محور اصلی خواهید خواند که فارغ از جنبه‌های فنی یا حسابداری بودجه، «در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، راز عبور سلامت یا خطرناک به اقتصاد بدون نفت، ترمیم یا تشدید کسری بودجه و آرامش یا ناآرامی اقتصادی - اجتماعی - سیاسی، از کانال مدیریت مؤثر یا مخرب مسئله ذی‌نفعان فضای مالی و پولی کشور می‌گذرد». به‌عبارت دیگر، اجماع یا اختلاف و تنش ملی بر سر آرایش مجدد منافع ناشی از جمع‌آوری (مالیات‌ستانی و...) و صرف (دریافت‌کنندگان) منابع عمومی بودجه‌ای و پولی کشور، سرنوشت مالی، اقتصادی و اجتماعی کشور را در این دامنه زمانی رقم خواهد زد.

در این گزارش همچنین، خواهیم گفت که برای بلندمدت نیز، باید تقویت موتورهای رشد اقتصاد و محقق شدن ظرفیت‌های بالقوه کشور در دستور کار قرار گیرد و تقویت آن نیز باید از همین الان شروع شود. درنهایت خواهیم گفت، این وضعیت بسته به نوع عمل سیاستگذار و اجماع ملی انجام شده، چهار سرانجام بیشتر نخواهد داشت و این مردم هستند که باید پایان‌بندی آن را انتخاب کنند:

۱. عبور موفق به اقتصاد غیرنفتی با استفاده از فرصت تحریم از طریق مدیریت مؤثر ذی‌نفعان (ترک اعتیاد نفتی)،
  ۲. تنش و بی‌ثباتی اجتماعی - سیاسی شدید در مسیر رسیدن به اقتصاد بدون نفت از طریق مدیریت ناکارآمد ذی‌نفعان (تخریب و آشوب بی‌ثمر)،
  ۳. محافظه‌کاری و گذران امور با استقراض و چاپ پول و تضعیف و تخریب تدریجی و تشدیدشونده اقتصاد (تخریبی تدریجی و سپس شتابنده)،
  ۴. بازگشت به اقتصاد نفتی و ادامه تضعیف تدریجی از طریق نفش کشیدن در فضایی که پیچ مالی آن دیگر در اختیار کشور نیست (مرثیه‌ای برای فرصت از دست رفته).
- برای درک این موضوع، گزارش حاضر را از ابتدا به‌دقت بخوانید (برخی اجزای آن ممکن است چندان ربط ظاهری به‌هم نداشته باشند، اما در کامل کردن تصویر کلی به شما کمک می‌کنند).

## کمی کلیات

دولت برای اجرای مأموریت‌هایی که از سوی مردم به آن محول شده است باید منابع لازم را از اقتصاد به شیوه‌ای مناسب و به مقدار کافی جمع‌آوری کند و این منابع را به‌طور مسئولانه، کارا و اثربخش به اولویت‌های عمومی تخصیص دهد.

این فرایند که در طی یک سال مالی در جریان است، **بودجه‌ریزی** نام دارد. حال اگر دولت و مجلس از این فرایند یک عکس بگیرند، این تصویر که یک برش از فرایند سالیانه مزبور است، یک سند **بودجه** خواهد بود.

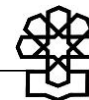
مسئله اساسی بودجه، **تصمیم‌گیری در مورد منابع محدود** است. منابع همه دولت‌ها محدود است و گاه براساس شرایط روزگار محدودتر هم می‌شود. براساس این محدودیت، بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که هریک تومان را به‌جای آموزش به بهداشت و درمان یا دفاع یا فرهنگ اختصاص داد و بالعکس؟ پاسخ این سؤال مهم در بودجه است. اینجاست که بودجه آیینه شیوه اولویت‌بندی، تصمیم‌گیری و فکر کردن دولت‌ها و مجالس می‌شود.

از سوی دیگر، بودجه دولت به عاملان اقتصادی، سیاسیون، مردم و ... **علامت** می‌دهد که دولت از لحاظ اقتصادی و مالی برای سال آینده چه برنامه‌ای دارد و چگونه جهت‌گیری خواهد کرد. پس، بودجه علاوه بر سند اولویت‌بندی و سیاست‌گذاری، سند علامت‌دهی هم هست.

بودجه ابتدا در دولت پخت و پز می‌شود. سپس به مجلس ارائه می‌شود تا نمایندگان مردم در مجلس در جریان چگونگی نحوه فکر کردن دولت و برنامه‌های آن برای سال آینده قرار بگیرند و احياناً آن را بهتر کنند. بررسی بودجه در مجلس سه‌خوان مختلف دارد:

بررسی بودجه در کمیسیون‌های تخصصی، بررسی بودجه در کمیسیون تلفیق و بررسی بودجه در صحن علنی مجلس.

پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، این لایحه، در کمیسیون‌های تخصصی مختلف مثلاً کمیسیون بهداشت، کمیسیون صنعت، کمیسیون اقتصادی و امثالهم بررسی می‌شود. سپس گزارش‌های بررسی کمیسیون‌های مختلف به کمیسیون تلفیق ارائه می‌شود. کمیسیون تلفیق همان‌گونه که از اسمش مشخص است، کمیسیونی است که در آن نتیجه کار کمیسیون‌های تخصصی روی هم ریخته شده و تصمیم نهایی گرفته می‌شود. برای بررسی لایحه در صحن علنی مجلس، آیین‌نامه داخلی مجلس محدودیتی قائل نشده است. البته قاعداً نمایندگان باید بتوانند تا پایان سال و آغاز سال مالی جدید، بودجه را بررسی و تصویب کنند، در غیر این‌صورت و اگر بودجه در موعد مقرر تصویب نشود (مثلاً اگر بودجه دیر به مجلس ارائه شود و فرصت کافی برای بررسی نباشد، یا در موعد مقرر ارائه شود، اما



نمایندگان تشخیص دهند که بودجه از اساس مشکل دارد و کلیات آن را رد کرده و سپس برای اصلاح مجدد به دولت بازگردانند) مخارج دولت در سال بعدی غیرقانونی خواهد بود و ناچاراً مجلس بودجه یا تنخواه یک یا چند دوازدهم تصویب می‌کند.

پس از تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان، لایحه بودجه به قانون تبدیل شده و برای اجرا به دولت ابلاغ می‌شود. فرایند بودجه‌ای (موسوم به سیکل بودجه‌ای) در اینجا متوقف نمی‌شود و تازه آغاز کار است. دولت اجرای قانون را شروع می‌کند و در جریان اجرای بودجه و بعد از پایان آن، نمایندگان بر کم‌وکیف اجرای بودجه از لحاظ مالی و سیاستی نظارت می‌کنند. دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌ها به‌عنوان دو بازوی نظارتی مالی و سیاستی مجلس، از بودجه کشور پول می‌گیرند که به‌عنوان وظیفه اصلی یا یکی از وظایف اصلی‌شان بررسی بودجه و سپس نظارت مالی و نحوه اجرای قانون بودجه را برای نمایندگان و مردم راحت‌تر کنند.

ارقام در جداول لایحه بودجه معمولاً به‌صورت «میلیون ریال» نوشته می‌شود. از آنجایی که خواندن ارقام بزرگ ممکن است مشکل باشد، برای تسهیل در خواندن این ارقام می‌توان ۴ صفر آن را به‌صورت ذهنی حذف و ارقام را به‌صورت «میلیارد تومان» یا با حذف ۷ صفر به‌صورت «هزار میلیارد تومان» قرائت کرد. در برخی بخش‌های این گزارش برای خلاصه‌نویسی از اختصار همت به جای تکرار عبارت مطول «هزار میلیارد تومان» استفاده شده است.

لایحه بودجه معمولاً در چند کتابچه تقدیم مجلس می‌شود. اولین و مهم‌ترین جلد آن، ماده‌واحد و جداول کلان نام دارد. این جلد از لایحه بودجه، شامل ماده‌واحد اول آن به اضافه جداول اعداد کلی بودجه است. ماده‌واحد یعنی یک ماده که داخل آن بندهای مختلف گنجانده شده است. اگرچه به‌طور متعارف لایحه بودجه یک ماده بیشتر ندارد، اما این فقط ظاهر کار است، زیرا داخل همین ماده، به اندازه ده‌ها ماده مطلب گنجانده می‌شود.

پس از اولین جلد که اختصاص به ماده‌واحد و جداول کلی بودجه دارد، جلد دوم یا **اولین پیوست** بودجه، مربوط به اعتبارات طرح‌های عمرانی است. این جلد جزئیات مربوط به اعتبارات ساخت‌وساز در کشور را که کلیات آن در جلد اول آمده تشریح می‌کند. البته منظور از طرح عمرانی فقط مواردی مثل سد و جاده و ... نیست. منظور از عمران، هر چیزی است که دارایی سرمایه‌ای خاصی را برای کشور ایجاد می‌کند، این دارایی سرمایه‌ای ممکن است اضافه کردن تجهیزات به یک اداره دولتی یا ایجاد یک دارایی نرم‌افزاری باشد. مثلاً اگر قرار باشد یک دستگاه نظارتی، یک سامانه نظارت الکترونیکی ایجاد کند، یا برای ترویج و توانمندسازی تشکلهای و جوامع محلی برای حفظ و احیای منابع طبیعی، آموزش‌های خاصی لازم باشد، اعتبارات آن را می‌توانید در این پیوست پیدا کنید.

- جلد سوم یا **پیوست دوم**، جزئیات درآمدهای دولت اعم از مالیات و نفت و اوراق مشارکت و ... را

نشان می‌دهد. مثلاً اگر علاقمند باشید که بدانید درآمد دولت از محل فعالیت مالیات سرقفلی، شرکت ملی نفت، پژوهشگاه ژنتیک، دانشگاه شهید بهشتی یا باشگاه استقلال چقدر است به این جلد باید مراجعه کنید.

- جلد چهارم یا پیوست سوم، جزئیات دخل و خرج شرکت‌های دولتی را نشان می‌دهد. برای دیدن دخل و خرج شرکت برق اصفهان یا شرکت گاز گیلان یا بانک کشاورزی و... باید به این جلد مراجعه کنید. مجلس در تصویب بودجه معمولاً وارد این پیوست نمی‌شود. اما این نکته قابل ذکر است که سرمایه شرکت‌های دولتی متعلق به دولت (عموم مردم) است. لذا حق عموم مردم است که بدانند مدیران این شرکت‌ها آیا از این سرمایه‌ها به نحو مطلوبی استفاده کرده‌اند یا خیر؟

- جلد پنجم یا پیوست چهارم که امسال خود در دو قسمت تقدیم مجلس شده، جزئیات هزینه‌های جاری و عمرانی دولت را برحسب برنامه و فعالیت نشان می‌دهد. مثلاً برای اینکه بدانید بهنگام‌سازی نقشه‌های جغرافیایی، تربیت هر دانشجوی دکتری، تدوین قوانین، برگزاری نشست‌ها و همایش‌ها، تهیه شاخص‌های مختلف اقتصادی و... چقدر برای دولت خرج برمی‌دارد (کلاً و به‌زای هر واحد) به این قسمت مراجعه کنید.

- البته بودجه سال ۱۳۹۹ پیوست‌های دیگری هم دارد که برای اطلاع از آنها می‌توانید به بخش مربوطه در سایت سازمان برنامه و بودجه<sup>۱</sup> مراجعه کنید.

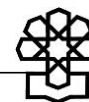
### کمی عدد و رقم

رقم بودجه امسال ۱۹۸۸ هزار میلیارد تومان است. بودجه به دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها تقسیم می‌شود. از این رقم، حدود ۵۶۴ هزار میلیارد تومان بودجه عمومی و بقیه معادل ۱۴۸۴ هزار میلیارد تومان، بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی است.

**بودجه عمومی** در واقع همان چیزی است که معمولاً از آن به‌عنوان بودجه یاد می‌شود، یعنی دخل دولت (نفت و مالیات و ...) و خرج دولت و دستگاه‌های دولتی و ادارات (شامل حقوق و دستمزد و مخارج عمرانی و ...) . بودجه شرکت‌ها به‌دلایل مختلف فنی، حقوقی و اجرایی و البته نیاز به فرصت کافی، در مجلس به‌طور کامل بررسی نمی‌شود. هرچند، قاعدتاً به‌دلیل آنکه این شرکت‌ها سرمایه عمومی هستند، از بابت حقوق مردم و نمایندگان مردم در مجلس باید دخل و خرج و کارایی آنها بررسی شود. سهم عمده‌ای از مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، از منابع داخلی آنها تأمین می‌شود که با پیشنهاد هیئت‌های مدیره در مجامع عمومی یا شوراهای عالی مربوط تصویب می‌شود و جهت درج در لایحه بودجه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال می‌شود. در واقع یکی از ابهامات کنونی بودجه‌ریزی در

1. <https://www.mporg.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=37cd6f7f-f2334584-9c0c-fbd09ccfb3ba>





کشور، نامعلوم بودن نقش نمایندگان در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست. البته در سال گذشته مجلس قانونی را تصویب کرد که بر مبنای آن بودجه شرکت‌های دولتی یک ماه زودتر از بودجه کل کشور به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. طبق این قانون کمیسیون بودجه، بودجه شرکت‌ها را برای بررسی دقیق‌تر به دیوان محاسبات کشور ارسال کرده است. هنوز نتیجه این بررسی اعلام نشده است. انتظار می‌رود با تصویب این قانون بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به سال‌های قبل به صورت دقیق‌تر بررسی شود.

**بودجه عمومی** در بخش منابع و مصارف خود، دو جزء دارد. منابع و مصارف عمومی و منابع و مصارف اختصاصی. رقم بودجه عمومی دولت با رقم منابع عمومی دولت نباید اشتباه گرفته شود. منابع اختصاصی، معمولاً منابعی هستند که محل مصرفشان، همان دستگاه ایجادکننده درآمد است (مانند درآمد بیمارستان‌ها یا دانشگاه‌ها). به این ترتیب، رقم بودجه عمومی برای ارزیابی حجم دولت یا دولت به عنوان یک کل واحد مناسب است و رقم منابع عمومی نیز برای ارزیابی حوزه ابتکار عمل دولت مناسب خواهد بود. بنابر اصول بودجه‌ریزی، بهتر است تمام درآمدهای دولت ابتدا به یک استخر درآمدهای مشترک وارد شده و سپس در مورد محل مصرف آنها تصمیم‌گیری شود. اختصاصی کردن درآمد باعث می‌شود که این درآمدها وارد استخر مشترک نشده و با یک لوله انتقال مستقیم، به محل مصرف مورد نظر برسد و در نتیجه نتوان در مورد محل مصرف آن تصمیم‌گیری کرد. اختصاصی کردن درآمدها یک خاصیت بد دارند و آن اینکه درآمدی که در یک سال بودجه‌ای اختصاصی می‌شود، معمولاً در سال‌های بعد هم اختصاصی باقی می‌ماند و از حوزه تصمیم‌گیری مجلس نیز خارج می‌شود. اختصاصی کردن درآمد علاوه بر محدودیت حوزه تصمیم‌گیری دولت و مجلس، یک خاصیت بدتر هم دارد و آن اینکه خیال دریافت‌کننده منابع را از بابت اختصاص درآمد راحت می‌کند و در نتیجه پاسخگویی و انگیزه بهبود بهره‌وری را کاهش می‌دهد. عارضه دیگر درآمدهای اختصاصی این است که ممکن است در برخی مواقع، مخصوصاً در مورد برخی عوارض یا جرائم و امثالهم، انگیزه کسب درآمد از میزان اجازه داده شده در قانون بودجه را بیش از اندازه لازم و بهینه مضاعف کند، زیرا دستگاه ایجادکننده درآمد می‌داند، هر درآمدی که کسب می‌کند به خودش داده خواهد شد.

در بودجه سال آینده، بیش از ۴۸۴ هزار میلیارد تومان، معادل ۸۶ درصد از بودجه عمومی، منابع و مصارف عمومی و معادل ۷۹ هزار میلیارد تومان، معادل ۱۴ درصد از بودجه عمومی، منابع و مصارف اختصاصی است. گفتیم آنچه معمولاً به عنوان حوزه اختیار و ابتکار دولت و مجلس دانسته می‌شود، **منابع و مصارف عمومی** است (و نه منابع و مصارف بودجه عمومی)، بنابراین، متعارف است که تحلیل‌های بودجه‌ای، در مورد منابع و مصارف عمومی و اجزای تشکیل‌دهنده آن انجام می‌شود. ما نیز در ادامه گزارش بر این بخش متمرکز خواهیم شد.

در یک تقسیم‌بندی کلی، منابع عمومی از سه محل و مصارف عمومی نیز در سه محل است. نمودار ۱ را ببینید.

نمودار ۱. منابع و مصارف بودجه

دریافت‌ها (منابع)	پرداخت‌ها (مصارف)
۱. درآمدها شامل: - مالیات - غیرمالیات ۲. عایدات نفتی ۳. استقراض (اوراق مالی و ...)	۱. هزینه‌های مصرفی (جاری) ۲. هزینه‌های سرمایه‌گذاری (عمرانی) ۳. بازپرداخت تعهدات و دیون و اصل و سود اوراق استقراضی
جمع دریافت‌ها	جمع پرداخت‌ها

در اصطلاح بودجه‌ای، دریافت‌ها از محل نفت و امثالهم به دلیل آنکه از محل فروش سرمایه ملی تأمین می‌شود، نه درآمد، بلکه **واگذاری دارایی سرمایه‌ای** محسوب می‌شوند. دلیل آن هم مشخص است. وقتی شما برای گذران امور خانواده، بخشی از سرمایه خود را بفروشید، نمی‌گویید درآمد کسب کردم. همچنین، فروش اوراق قرضه و امثالهم نیز درآمد نیست. دلیل آن نیز مشخص است، وقتی شما از کسی صد هزار تومان قرض می‌گیرید نمی‌گویید صد هزار تومان درآمد کسب کردم. در اصطلاح بودجه‌ای، به استقراض و ایجاد دین به منظور تأمین مالی در بودجه نیز **واگذاری دارایی مالی** گفته می‌شود، زیرا دولت در قبال قرضی که از مردم و بازار می‌گیرد، یک برگه اوراق بهادار و امثالهم (دارایی مالی) به آنها می‌دهد.

در تقسیم‌بندی منابع بودجه‌ای، هرآنچه از محل فروش سرمایه کشور و یا استقراض نباشد، درآمد است. درآمدهای دولت دو دسته کلی دارد: مالیات‌ها و غیرمالیات‌ها. مالیات که مفهوم مشخصی دارد، اما غیرمالیات شامل درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (مثل اجاره یک سالن ورزشی دولتی)، درآمدهای حاصل از فروش خدمات و کالاهای دولتی (مثلاً مبلغی که بابت دریافت گذرنامه می‌پردازید، درآمد سازمان سنجش از فروش کارت ثبت‌نام در آزمون سراسری و ...) و درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات (جرائم رانندگی، جریمه غایبان خدمت سربازی، جرائم و خسارات محیط زیستی و ...) و سایر می‌شوند.

در جدول ۱ مبلغ هرکدام از بخش‌های منابع و مصارف دولت در لایحه بودجه امسال مشخص شده است. همان‌طور که گفتیم، طرف مصارف عمومی دولت نیز سه بخش کلی دارد: هزینه‌ای (معروف به هزینه‌های جاری)، عمرانی (غلط مصطلح معروف به هزینه عمرانی) و بازپرداخت دیون. در ادبیات بودجه‌ای، مبالغی که صرف ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای جدید می‌شوند (عمرانی)، هزینه طبقه‌بندی نمی‌شوند و به آنها **تملك دارایی سرمایه‌ای** گفته می‌شود، زیرا پولی که خرج شده برای به تملك درآوردن یا ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای برای کشور صرف می‌شود. از بازپرداخت بدهی و دیون (مثلاً بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت و امثالهم) نیز به **تملك دارایی مالی** یاد می‌شود، زیرا دولت با دادن مبالغی به کسانی که از آنها قرض کرده است و تسویه بدهی‌های خود، دارایی‌های مالی در دست افراد - مانند اوراق مشارکت - را از دست آنها جمع‌آوری می‌کند. تصویر کلی بودجه امسال را در جدول ۱ ببینید.



(هزار میلیارد تومان) (ارقام گرد شده است)

## جدول ۱. تصویر کلی منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

مصارف (۴۸۴)		منابع (۴۸۴)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- حقوق و دستمزد (۱۱۳)</li> <li>- بازنشستگان و بخش دیگری از حقوق و دستمزد (۱۳۰)</li> <li>- استفاده از کالا و خدمات (مثل حق اجاره برخی ساختمان‌ها، هزینه آب و برق ادارات و ...) (۲۶)</li> <li>- یارانه (غیر از یارانه‌های نقدی) (۳)</li> <li>- کمک‌های بلاعوض (۶)</li> <li>- سایر (۸۹)</li> </ul> <p><b>هزینه (جاری) (۳۶۷)</b></p> <p><b>نکته:</b> یارانه نقدی جزء تراز جمع منابع و مصارف بودجه نیست، بلکه در بودجه در مورد آن، براساس قانون هدمندکردن یارانه‌ها تصمیم‌گیری می‌شود.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- مالیات شرکت‌ها (۴۴)</li> <li>- مالیات دستمزد کارمندان دولتی (۷)</li> <li>- مالیات دستمزد کارکنان بخش خصوصی (۸)</li> <li>- مالیات مشاغل و اصناف (۱۵)</li> <li>- سایر مالیات‌های بر درآمد (۲)</li> <li>- مالیات بر ثروت (۷)</li> <li>- مالیات بر واردات (۲۰)</li> <li>- مالیات ارزش‌افزوده (۶۵)</li> <li>- مالیات ارزش‌افزوده مخصوص مخارج بهداشت و درمان (۱۳)</li> <li>- مالیات روی فروش فرآورده‌های نفتی (بنزین) (۶)</li> <li>- سایر مالیات کالا و خدمات (مالیات سیگار، عوارض خروج، نقل و انتقال خودرو، شماره‌گذاری و ...) (۸)</li> </ul>	<p>مالیات‌ها (۱۹۵)</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- فروش خدمات و کالاهای دولتی (۱۱)</li> <li>- حاصل از مالکیت دولت (۳۰)</li> <li>- جرائم و خسارات (۶)</li> <li>- سایر (۱۹)</li> </ul>	<p>غیرمالیات (۶۶)</p>
ایجاد و تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) (۷۰)		فروش و واگذاری سرمایه ملی (۹۸) (نفت: ۴۸، فروش اموال و امثالهم: ۵۰)	
تسویه استقراض و دیون و امثالهم (۴۷)		استقراض و ایجاد دین و امثالهم مانند برداشت از صندوق توسعه ملی (۱۲۵)	

### وقتی از بودجه حرف می‌زنیم، از چه چیزی حرف نمی‌زنیم؟

هر اقتصاد را می‌توان به چهار بخش مختلف تقسیم‌بندی کرد (جدول ۲). هر کدام از این بخش‌ها، حوزه‌های خاص را دربرمی‌گیرد و شاخص‌ها یا ابزار دخالت و اثرگذاری مخصوص به خود دارد. به موقعیت بودجه در این جدول توجه کنید.

جدول ۲. بخش‌های مختلف اقتصاد

بخش	حوزه عمل	نشانه‌گر یا ابزار کلیدی
واقعی	خانوارها (مصرف‌کنندگان)، تولیدکنندگان	رشد، تورم، اشتغال
مالی	دولت	بودجه: درآمدها و مخارج، بدهی
پولی	بانک مرکزی و شبکه بانکی	نرخ سود، میزان نقدینگی
خارجی	تجارت خارجی	نرخ ارز، حجم واردات و صادرات

این بخش‌ها به‌شدت به همدیگر مرتبط هستند و هرگونه تغییر در یک بخش، مستقیماً یا با واسطه، سایر بخش‌ها را متأثر کرده و تعادل اقتصاد را از یک وضعیت به وضعیت دیگر حرکت می‌دهد. به این ترتیب، این‌گونه نیست که تصور کنیم که با تغییر در یک بخش، صرفاً بخش خاصی متأثر می‌شود و سایر بخش‌ها را می‌توان در آرامش، به شیوه دیگری برنامه‌ریزی کرد. با توجه به جدول ۲ در مورد ارتباطات احتمالی بودجه با سایر بخش‌ها تأمل کنید.

دولت‌ها یا حاکمیت‌ها برای تأثیرگذاری بر بخش‌های چهارگانه فوق، از سیاست‌های مختلف اقتصادی استفاده می‌کنند. سیاست در اینجا یعنی طرح خاص برای اثرگذاری بر یک هدف خاص. این سیاست‌ها طبق جدول ۳ به سه دسته تقسیم می‌شوند.

جدول ۳. انواع سیاست‌های اقتصادی

نوع سیاست	نقطه اصابت مستقیم	زیرمجموعه
سیاست‌های مدیریت تقاضا <sup>۱</sup> (سیاست‌های ثبات‌ساز)	مقدار تقاضای کل از کالاها و خدمات	<ul style="list-style-type: none"> <li>سیاست‌های مرتبط با پول</li> <li>سیاست‌های مرتبط با بودجه دولت</li> </ul>
سیاست‌های جابه‌جایی مخارج (ارتباط بین بخش داخلی و خارجی) <sup>۲</sup>	تجارت خارجی	سیاست‌های مرتبط با نرخ ارز <sup>۳</sup>
سیاست‌های ساختاری <sup>۴</sup> (اصلاحات ساختاری)	توان تولید کل اقتصاد، اقتصاد سیاسی، نهادهای مرتبط با توان تولید	ارتقای بهره‌وری، متنوع‌سازی تولیدات، ارتقای دانش و فناوری تولید، بهبود محیط کسب‌وکار، رقابت‌پذیر کردن تولید، مقررات تجارت، منعطف یا مقاوم‌سازی در مقابل شوک‌های داخلی و خارجی، سیاست‌های ضدفساد، تغییر روش انجام وظایف دولت و ...

1. Demand Management Policies

2. Expenditure Switching Policies

۲. با کاهش و افزایش نرخ ارز، توان و میزان واردات و صادرات تغییر می‌کند، به همین دلیل این دسته از سیاست‌ها، سیاست تغییر مخارج نامیده می‌شوند.

4. Structural Policies



از جدول فوق مشخص می‌شود که سیاست‌های مرتبط با بودجه، عمدتاً از دسته سیاست‌های مدیریت تقاضا و ثبات‌ساز وضعیت اقتصاد هستند. ثبات‌ساز به این معنا که می‌توانند تعادل میان عرضه و تقاضای کل کالاها و خدمات در اقتصاد را به‌وسیله تغییر در تقاضای خانوارها و دولت، از وضعیت عدم تعادل (رکود و بیکاری یا رونق و تورم یا تلفیق آنها) به وضعیت تعادل مجدد بازگردانند یا به آن کمک کنند. البته، همین ابزار می‌تواند در صورت استفاده نادرست، به ابزار ایجاد عدم تعادل یا بی‌ثبات‌کننده تبدیل شده و به بی‌ثباتی در بقیه بخش‌ها نیز منجر شود (مثلاً حوزه پولی از طریق چاپ پول برای ترمیم کسری بودجه بی‌ثبات شود). سیاست‌های اقتصادی همچنان که نقطه اصابت مستقیم مشخص دارند، معمولاً در محدوده زمانی مشخصی نیز عمل می‌کنند و از هر سیاست باید انتظار اثرگذاری زمانی مشخصی را داشت.

#### جدول ۴. انواع سیاست‌های اقتصادی به تفکیک زمان تأثیر

نوع سیاست	محدوده زمانی تأثیر
سیاست‌های مدیریت تقاضا	کوتاه‌مدت و میان‌مدت
سیاست‌های تغییر مخارج	کوتاه‌مدت و میان‌مدت
سیاست‌های اصلاح ساختار	بلندمدت

به‌این ترتیب و با تلفیق این جدول با جداول قبل از آن می‌توان نتیجه گرفت که:

#### اولاً

از بودجه می‌توان انتظار کمک به ثبات‌سازی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت اقتصاد با تغییر در تقاضای خانوارها و دولت را داشت، اما اصلاح بلندمدت اقتصادی باید در حوزه‌های دیگر جستجو شوند (مگر اینکه تغییرات داخل بودجه، ساختاری بوده و به جهت‌دهی به شیوه ارتباط عوامل اقتصادی با هم مرتبط شود) و وقتی از بودجه حرف می‌زنیم باید حواسمان باشد که از چه چیزی حرف نمی‌زنیم.

#### و ثانیاً

اصلاح ساختار در حوزه بودجه وقتی که عملاً تغییری در ساختارها (ساختارهایی که بودجه انعکاس‌دهنده عملیات مالی آنها و روابط میان ذی‌نفعان مختلف<sup>۱</sup> است) انجام نمی‌شود یا قصدی برای آن نیست (حوزه اصابت ردیف آخر جدول ۳ را مجدداً نگاه کنید)، عملاً و قطعاً به اصلاحات فرمی و

۱. مالیات‌دهندگان، مالیات‌نندگان، مالیات کم‌دهندگان، مشمولان پایه‌های مالیاتی تعریف نشده، بودجه‌بگیران، بودجه‌نگیران، یارانه‌بگیران، یارانه‌نگیران، حمایت‌شوندگان، حمایت‌نشوندگان، ارزبگیران، ارزنگیران، تخفیف‌بگیران، تخفیف‌نگیران، استخدام‌شدگان، استخدام‌نشودگان، خدمت عمومی‌گیرندگان، خدمت‌نگیرندگان، تولیدکنندگان، تولیدکنندگان برخوردار از بودجه (معروف به نامولد)، واردات‌کنندگان، صادرات‌کنندگان، خام‌فروشان، پشت‌میزنشینان و کارمندان، بازنشستگان، در شرف بازنشستگیان، بیکاران، کم‌کاران (دارای بهره‌وری پایین)، تسهیلات‌گیرندگان (از محل تکالیف بودجه)، تسهیلات‌نگیرندگان، معلمان، پزشکان، دانشجویان، رسانه‌ها، مسافران، هنرپیشگان، رانندگان، نظامیان، محققان، هیئت‌های علمی، روحانیت، کشاورزان، بقالان، جگرکی‌ها، املاکی‌ها و... و هر فشری که یا خود در تکمیل استخر درآمدی دولت نقش دارد یا ندارد (از محل دادن یا ندادن مالیات)، یا عملیات مالی دولت روی دخل و خرج وی تأثیر دارد (مثلاً از محل اخذ مالیات ارزش‌افزوده از مصرف‌کنندگان کالاپی که وی ارائه می‌دهد و روی میزان مصرف و تقاضا ممکن است اثرگذار باشد)، یا از منابع درآمدی دولت ارتزاق می‌کند (حقوق و دستمزد) و یا قاعده‌گذاری انجام شده در بودجه، به نفع و ضرر وی (از محل تسهیلات بانکی، یارانه، قیمتگذاری کالاها و...) است.

شکلی (اصطلاحاً جدول بازی) تقلیل پیدا خواهد کرد. پروژه اصلاح ساختار بودجه کشور به همین درد مبتلا شده و خروجی آن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ پدیدار شده است، یعنی به‌رغم سروصدای فراوان قبل، حین و بعد تهیه لایحه و به‌رغم اسناد مکتوب و متعدد تولید و منتشر شده، عملاً خروجی کار - به دلیل وارد نشدن به حوزه تغییرات ساختاری مرتبط با اصلاح روابط ذی‌نفعان، ذی‌مدخلان و متضرران از بودجه که خود دلایل سیاسی و اجتماعی متعدد دارد - به هر چیزی منجر شده غیر از اصلاحات ساختاری. به زبان ساده، تعادل ذی‌نفعان شکل گرفته در بخش عمومی کشور یا مرتبط با آن (به فهرست طویل پاورقی همین صفحه نگاه کنید) که طی ده‌ها سال حاکمیت مالی نفت بر اقتصاد و بودجه کشور استقرار یافته است، آنقدر سفت و غیرمنعطف بوده است که حتی در شرایط تحریم و کم‌نفتی و بی‌نفتی، قابل انعطاف نبوده است.

البته کار به این راحتی هم نیست. نه از بابت انجام آن که سیاستگذار فعلی یا جدید صرفاً اراده کرده و انجام دهد که از بابت عواقب آن. در بخش‌های آتی خواهیم گفت که ورود غیرمدبرانه به این حوزه می‌تواند کشور را از وضعیت نامناسب فعلی به وضعیت بدتری هم وارد کند و البته بی‌عملی هم دردی را دوا نخواهد کرد و صرفاً شاهد ادامه تضعیف تدریجی فعلی خواهیم بود.

### از بودجه امسال چه می‌خواهیم (چه می‌خواستیم) و چه شد؟

بودجه امسال قرار بوده است موارد زیر را دنبال کند:

۱. اقتصاد در وضعیت رکود نسبتاً عمیق است و برآورد می‌شود تا پایان سال، ۹ درصد کوچک شود که عمده آن به‌خاطر کاهش صادرات نفت است. این وضعیت طی دو سال گذشته نیز با نسبت کمتری حاکم بوده است. این روند در سال آتی متوقف خواهد شد، زیرا نفت به حداقل خود رسیده و طبعاً بیش از این نمی‌تواند به‌طور قابل توجهی کاهش پیدا کرده و رشد اقتصاد را منفی‌تر کند. اما در هر حال، اقتصادی که کوچک شده، نیاز به بزرگ شدن مجدد دارد، زیرا کوچک شدن اقتصاد به معنی کاهش درآمد سرانه هر ایرانی از یک طرف و تعطیل شدن برخی کارخانه‌ها و بیکار شدن عده‌ای از شاغلان است. متعارف است که در چنین وضعیتی که اقتصادها دوران رکودی خود را طی می‌کنند، بودجه خلاف آن عمل کند و اصطلاحاً با بزرگ کردن مصارف خود و افزایش قدرت تقاضای خانوارها و تقاضای خود دولت، عرضه بنگاه‌ها را تحریک کرده و از این مسیر اقتصاد را گرم‌تر کند که نتیجه آن افزایش تولید و افزایش اشتغال باشد. البته مشکل اقتصاد فقط تقاضای پایین از کارخانه‌ها نیست و در کنار کاهش قدرت تقاضای خانوارها و دولت، در طرف عرضه خود با مشکلات دیگری مواجه است که مانع تحقق ظرفیت‌های آن می‌شود. در نتیجه باید با سیاست‌های موسوم به طرف عرضه نیز، بستر فعالیت کارگاه‌ها و کارخانه‌ها، موسوم به محیط کسب‌وکار، تسهیل شود و از این طریق که نیاز به منابع مالی خاصی هم ندارد، علاوه‌بر



کمک به تولید، ایجاد واحدهای تولیدی جدید نیز با موانع کمتری مواجه باشد تا اقتصاد بتواند بزرگ شود. خلاصه این قسمت اینکه، **تحریک اقتصاد از محل انبساط بودجه**، یکی از انتظارات از بودجه سال ۱۳۹۹ است.

۲. در نتیجه تورم نسبتاً شدید سالهای اخیر، فشار روی قدرت خرید خانوارها افزایش یافته است. رقم اسمی میزان درآمدی که افراد در صورت قرار گرفتن در زیر آن فقیر محسوب می‌شوند، از سال ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ نزدیک دوبرابر شده و با این حال، جبران قدرت خرید از دست رفته به اندازه کافی صورت نگرفته است. این روند تضعیف از اوایل دهه ۱۳۹۰ آغاز شده و غیر از برخی مقاطع کوتاه، ادامه‌دار بوده است. در چنین فضایی، نیاز به حمایت‌های رفاهی از محل بودجه یا تعدیل متناسب دستمزد با تورم افزایش از این محل یا در مجموع، **حفظ قدرت خرید** ضرورت پیدا می‌کند. در عین حال، این خطر نیز وجود دارد که این تعدیل در صورت تأمین از محل چاپ پول، به عکس خود تبدیل شده و بیش از گذشته، قدرت خرید را کاهش دهد.

۳. بودجه دولت به‌طور سنتی به‌طور مستقیم به نفت وابسته است. این بودجه به‌طور غیرمستقیم نیز از محل کاهش یا افزایش صادرات نفت تأثیر می‌گیرد. زیرا حتی بخش‌های غیرنفتی اقتصاد نیز رنگ و بوی نفتی دارند و مثلاً با کاهش نفت، فعالیت آنها کاهش پیدا کرده و مالیات دریافتی نیز کاهش پیدا می‌کند. به دلیل تحریم، صادرات نفت افت کرده و کسری بودجه به اعداد قابل توجهی رسیده است. این کسری می‌تواند در صورت تأمین مالی نامناسب، به‌عاملی مخرب برای اقتصاد تبدیل شود. بنابراین، **پوشش کسری و تراز کردن بودجه از محل مناسب**، یکی از اولویت‌های اصلی بودجه امسال است. دولت برای جبران کسری چندین راه می‌تواند اختیار کند، افزایش درآمدهای مالیاتی (از محل حذف تخفیف‌ها یا معافیت‌های مالیاتی، تعریف پایه‌های مالیاتی جدید مانند مالیات سفته‌بازی، مالیات‌گیری از عایدی سرمایه‌هایی که در نتیجه نوسانات بازار افزایش پیدا کرده، مالیات از تراکنش‌های بزرگ و خیلی بزرگ، مالیات از سود بانکی و... یا افزایش اندک مالیات‌های فعلی مثل ارزش افزوده)، کاهش هزینه‌ها، فروش یا استفاده بهینه از اموال و دارایی‌های دولتی، استقراض (انتشار اوراق بدهی برای جمع‌آوری پول از مردم، شبکه بانکی یا بانک مرکزی).

اما نکته در اینجاست که **تعقیب هر کدام از این اهداف، در حالت کلی،<sup>۱</sup> ممکن است با تعقیب اهداف دیگر متناقض باشند**. اگر بخواهیم یک جدول یا ماتریس انتظارات و راهکارها برای بودجه سال ۱۳۹۹ تصور کنیم و اثر پیگیری هر هدف را بر اهداف دیگر نشان دهیم، شبیه جدول ۵ خواهد بود. برای خواندن این جدول، ابتدا عنوان هر ستون را بخوانید و اثر آن را روی ردیف‌ها ببینید. مثلاً در پیگیری تحریک رشد از محل بودجه، فرض این است که با تزریق بیشتر منابع مالی به اقتصاد، تقاضای خرید

۱. به این عبارت «در حالت کلی» دقت کنید که بعداً مفصل در مورد آن صحبت خواهیم کرد و نشان خواهیم داد که در برخی حالات و جزئیات، ممکن است نتایج تفاوت کند و اتفاقاً تدبیر سیاستگذار ممکن است از مسیر این جزئیات پیاده شود.

محصولات بنگاه‌های تولیدی توسط خانوارها (مصرف بیشتر کالاها) و دولت (از محل اجرای پروژه‌ها) بیشتر خواهد شد و آنها **تحریک خواهند شد** که بیشتر تولید کنند (و یا اگر خط تولید بیکار دارند، از این ظرفیت‌های خالی فعلی بهره ببرند) و **اگر** موانع تولید یا عرضه نباشد یا این موانع کاهش پیدا کند، بهبود رشد (+) **محقق خواهد شد**. اما پیگیری این سیاست (تزریق بیشتر منابع) نیاز به بودجه بیشتری دارد و در نتیجه در وضعیت فعلی، کسری بودجه را بیشتر کرده و توازن بودجه را بدتر (-) خواهد کرد. از سوی دیگر، تزریق بیشتر منابع به اقتصاد، احتمالاً با وجود موانع طرف عرضه اقتصاد که مانع تحقق ظرفیت‌های تولیدی و افزایش عرضه کالاها و خدمات می‌شود، ممکن است صرفاً تقاضا را زیاد کرده و بدون تأثیر چندانی روی طرف عرضه اقتصاد، عدم تعادل میان تقاضا و عرضه تشدید شده و تورم را افزایش دهد و در نتیجه تورم، مخارج دولت برای پرداخت دستمزد یا اداره خود افزایش پیدا کند و در نتیجه، در دور بعد تأثیرات (ثانویه) کسری بودجه تشدید و توازن بودجه بدتر شود (-) و البته تشدید تورم، هم محیط اقتصاد را ناپایدار کرده و هم قدرت خرید و تقاضای کالاها و خدمات را کاهش داده و از این طریق، خود همین سیاست تحریک رشد، ممکن است در دور بعدی تأثیری، از مسیر افزایش تورم، به بدتر شدن رشد (-) منجر شود. می‌بینید که **پیگیری اهداف ضروری سال جاری، به این راحتی نیست؛** یا باید با هزینه و فایده تأثیرات هر کدام، بین آنها انتخاب کنیم، یا ترکیبی از آنها را به صورت ناقص اجرا کنیم. سعی کنید بقیه جدول را به همین ترتیب مطالعه کرده و روابط آن را تفسیر کنید. اینکه دولت چه کرده یا راه بهتر چیست در ادامه گفته خواهد شد.

جدول ۵. ماتریس انتخاب‌های بودجه سال ۱۳۹۹ (منفی: بدتر شدن، مثبت: بهتر شدن)

توازن بودجه	حفظ قدرت خرید و رفاهی	تحریک رشد	هدف	
			اثر روی هدف	هدف
+	-	-	اولیه	توازن بودجه
			(از طریق تأثیر روی تزریق بودجه)	
			ثانویه (از طریق تأثیر روی تورم)	
-	+	+	ثانویه (از طریق تأثیر روی رشد)	توازن بودجه
			اولیه	
			(از طریق تأثیر روی تزریق بودجه)	
+	-	-	ثانویه (از طریق تأثیر روی تورم)	قدرت خرید و رفاهی
			ثانویه (از طریق تأثیر روی رشد)	
			اولیه (از طریق تأثیر روی تزریق بودجه)	
-	+	+	ثانویه (از طریق تأثیر روی تورم)	تحریک رشد
			ثانویه (از طریق تأثیر روی رشد)	
			ثانویه (از طریق تشدید رشد)	





ملاحظه می‌کنید که دو ستون اول و دوم، عملاً به‌دلیل سازوکار مشابه (نیاز به انبساط بودجه) تأثیرات مشابهی روی اهداف دیگر دارند. الان که این جدول (انتظارات و اهداف بودجه سال ۱۳۹۹ و روابط بین پیگیری هر کدام از آنها با ساده‌سازی فراوان) را مرور کرده‌اید، به‌نظر شما، دولت در بودجه سال ۱۳۹۹ چه اقدامی را انجام داده و چکار باید کرد؟

ارزیابی ما در مرکز پژوهش‌های مجلس آن است که در بودجه سال ۱۳۹۹:

۱. تحریک رشد از طریق انبساط بودجه، به‌دلیل فقدان منابع، عملاً دنبال نشده است (اگر وقت و حوصله دارید، برای حساب و کتاب دقیق‌تر پیوست را ببینید) و دولت صرفاً سعی کرده، تا حد امکان از افت بیشتر تزریق بودجه‌ای به اقتصاد، به‌صورت صوری و یا در عمل از طریق استقراض (اوراق بدهی یا صندوق توسعه) جلوگیری کند.

۲. حفظ قدرت خرید از طریق تعدیل دستمزدها با تورم و یا افزایش حمایت‌های بودجه‌ای فراتر از تورم، به‌دلیل فقدان منابع امکانپذیر نبوده و اگر هم بوده عملاً از طریق چاپ پول بیشتر میسر می‌شده که دولت با هدف جلوگیری از پولی شدن بیش از این کسری بودجه (تأمین کسری از طریق چاپ پول) و تورم شدیدتر دنبال نکرده است یعنی نخواستند بیش از مقدار کنونی پولی شدن کسری، از یک طرف جیب مردم را پر کرده و از طرف دیگر جیب آنها را با تورم ناشی از همین سیاست خالی کند، هرچند در همین حالت حداقلی فعلی، نیز به‌دلیل کسری بودجه، گزینه چاپ پول (یا استقراضی که درنهایت به شیوه‌های گوناگون از چاپ پول تأمین خواهد شد) در سال آتی همچنان روی میز خواهد بود.

۳. توازن بودجه صرفاً تا حدود زیادی روی کاغذ انجام شده و بودجه در فرایند اجرا با کسری قابل توجهی مواجه خواهد شد. تلاش دولت برای توازن بودجه، عمدتاً به استفاده از استقراض از طریق اوراق یا صندوق توسعه ملی محدود شده و با وجود این، باز هم این هدف محقق نشده است و معادل نصف بودجه و بیشتر، کسری است که به‌طوری صوری (به‌رغم استقراض و...) تراز شده است.

به این ترتیب، می‌توان گفت، بودجه سال ۱۳۹۹ عملاً هیچ‌کدام از اهداف و انتظارات ضروری را محقق نخواهد کرد و صرفاً تلاش کرده از هر کدام، در حد وسع، بدون تلاش لازم در حوزه تجهیز منابع، مقداری را برآورده کند و یا از بدتر شدن شرایط جلوگیری کند.

اما چه باید کرد؟ اگر شما جای دولت باشید چه می‌کنید؟ آیا «راهی هست»؟ در بخش‌های آینده خواهیم گفت که راهی هست، اما پیمودن این راه، به آسانی جمع و تفریق یک‌سری اعداد نیست، با شعار پیش نمی‌رود، به معنای ریاضت جمعی و امثالهم هم نیست و درنهایت با اجرای غیرمدرانه هم ممکن است به ناآرامی و خرابی منجر شود.

## چه کنیم؟

فقدان منابع مالی (برای تحریک رشد یا حمایت یا اداره خدمات عمومی) و کسری بودجه هنگامی بروز می‌کند که مقدار منابع مالی در اختیار از مقدار هزینه‌ها بیشتر باشد. **منابع مالی در اقتصاد از آسمان نمی‌افتند (پول برگ درخت نیست که برویم بچینیم)**. یا باید کشور تولید کالا و خدمت کرده و از عوامل در اختیار خود بهتر استفاده کند و با استفاده از سهمی که از عوامل مختلف درگیر در فرایند تولید و توزیع و مصرف و انباشت ثروت ناشی از این فرایند، به صورت **مالیات** یا امثالهم می‌گیرد، خود را اداره کرده و ارائه خدمات عمومی (بهداشت، آموزش، دفاع، راه و جاده و...) خود را انجام دهد و یا منابع طبیعی مانند نفت مصرف شود. شق دوم دیگری عملاً وجود ندارد و یا اگر باشد (چاپ پول) به تجربه ثابت شده آثار آن مخرب خواهد بود. دولت‌ها البته می‌توانند استقراض کنند و بعداً از درآمد خود، استقراض انجام شده را پس بدهند، اما اگر میزان **استقراض** به‌طور مداوم یا قابل توجهی از ظرفیت درآمد آتی قابل وصول در سال‌های بعد یا ظرفیت بازارهای مرتبط بیشتر باشد و یا مشخص باشد که عملاً از محل چاپ پول تسویه خواهد شد، فرق چندانی با **چاپ پول** نخواهد داشت. البته این گزینه همیشه روی میز هست که از منابع مالی و پولی ایجاد شده یا در حال ایجاد بودجه‌ای یا بانکی هم به نحو بهتری استفاده کنند.

حال اگر شرایطی پیش بیاید که به‌دلیلی (مثلاً استقلال خواهی کشور)، استفاده از منبع مفت داخل زمین (اصطلاحاً رانت اقتصادی) میسر نباشد و یا کاهش پیدا کند و تعادل میان منابع و مصارف به هم بخورد، راه چاره چیست؟

برای اینکه بدانیم راه چاره چیست، اول باید بدانیم وقتی از نفت صحبت می‌کنیم، دقیقاً از چه صحبت می‌کنیم. با نگاهی دقیق به تأثیری که نفت طی دهه‌ها بر زندگی اقتصادی و اجتماعی ما برجای گذشته، خواهیم دانست که این تصور که، پدیده نفت در واقع ورود یک **عدد بزرگ پول** و منابع به بودجه کشور و یا اقتصاد ایران بوده که اگر این **عدد** را هم از آن خارج کنیم مشکل حل می‌شود، کاملاً گمراه‌کننده است و می‌تواند در عمل باعث مشکلات در اجرا یا ناامیدی‌های بعدی شود.

اگر مسئله را عدد نفت تصور کنیم، قاعدتاً راه‌حل هم این خواهد بود که کار غیرنفتی کردن اقتصاد و ترک اعتیاد نفتی صرفاً با پیدا کردن یک نفر مسئول قاطع که این عدد را از بودجه حذف کند راه خواهد افتاد. اما چرا به‌رغم این همه شعار طی دهه‌ها سال گذشته، این فرد از میان میلیون‌ها میلیون ایرانی پیدا نشده است؟ پاسخ در این است که **تقلیل تأثیر نفت به عدد**، اساساً به تعریف اشتباه صورت مسئله منجر می‌شود.

حقیقت این است که درآمدهای نفتی، با رگ و پوست زندگی فردی و اجتماعی همه ما گره خورده



و در یکایک سلول‌های حیات اقتصادی سیاسی اجتماعی ما - حتی در خصوصی‌ترین بخش‌های خصوصی این کشور - رخنه کرده است. هیچ فردی، حقیقی و حقوقی در این کشور نیست که به واسطه نفتی بودن اقتصاد، متأثر نشده باشد و رفتار اقتصادی یا اجتماعی خود را بر این اساس تنظیم نکرده باشد:

- چه بسیار کارخانه‌های تأسیس شده با پول مستقیم نفتی، یا تسهیلات بانکی تأمین شده از نفت، و چه بسیار کارخانه‌های تأسیس نشده به‌خاطر صرفه نداشتن تولید در نرخ ارز تثبیت شده با پول نفت،
- چه بسیار افرادی که فراتر از بهره‌وری خود دستمزد دریافت می‌کنند و چه بسیار افرادی که به‌دلیل محدودیت منابع نفتی، جبران خدمت مناسبی دریافت نمی‌کنند،

- چه بسیار گروه‌هایی که برای کاری استخدام شده‌اند که تنها دلیل تعریف آن کار، وجود منبع نفتی بوده است و چه خدمات عمومی که به‌دلیل عدم کفایت منابع نفتی به اندازه ارائه نمی‌شود،

- چه بسیار خدمات عمومی که به‌دلیل وجود منابع نفتی، نظارتی در خرج‌کرد آنها نشده و بی‌کیفیت ارائه می‌شوند و چه بسیار خدمات عمومی که به‌دلیل کمبود منابع، ارتقای کیفیت اجباری پیدا کرده‌اند،
- چه نسل‌ها که در مدارس و دانشگاه‌های ساخته شده از منابع ملی نفت تحصیل کرده و در رشته‌های مختلف مشغول خدمت‌رسانی به مردم هستند و چه بسیار افرادی که به‌دلیل کافی نبودن همین پول نفت، از کیفیت تحصیلی کافی برخوردار نشده‌اند،

- چه بیمارستان‌ها که اگر پول نفت نبود، نسل‌های گذشته و حال در آنها درمان نمی‌شدند و چه بسیار مشکلات بیمارستانی که به‌دلیل کاهش منابع نفتی برای اقشار با وسع پایین ایجاد می‌شود،
- چه بسیار گروه‌ها و حامیان سیاسی که از پول نفت تغذیه شده و به مدارج مدیریتی و تصمیم‌گیری می‌رسند و چه بسیار گروه‌های اجتماعی - سیاسی که این منابع به آنها تعلق نمی‌گیرد و از چرخه تصمیم‌گیری دور می‌مانند،

- چه اقشار متعددی که مالیات خود را صرفاً به‌دلیل در دسترس بودن، پرداخت می‌کنند و چه بسیار اقشار که به‌دلیل نفتی بودن اقتصاد، با توجیهات مختلف، از پرداخت مالیات معاف شده‌اند،
- چه یارانه‌ها که از نفت پرداخت می‌شود و چه حمایت‌ها که به‌دلیل عدم کفایت نفت داده نمی‌شود،
- چه طرح‌های کشاورزی یا آبرسانی که با پول نفت انجام شده و چه طرح‌ها که به‌دلیل نبود منابع انجام نشده،

- چه منازل که اگر پول نفت بودجه‌ای یا بانکی، ساخته نمی‌شد و چه افرادی که به‌دلیل عدم دسترسی به این تسهیلات، از داشتن مسکن محروم شدند و شرایط زندگیشان تغییر کرده،
- چه منابعی که به‌دلیل وجود نفت نیازی به جمع‌آوری آنها نبوده، چه تخصص‌هایی که به‌دلیل توسعه اداری مبتنی بر نفت، نیازی به آنها نبوده و توسعه داده نشده‌اند، چه محصولاتی که تولید نشده، چه راه‌ها که پیموده نشده ...

- چه قیمت‌ها که صرفاً به‌خاطر داشتن منابع نفتی، به‌طور مصنوعی تغییر داده نشده و چه

محاسبات عواملان اقتصادی که بر سر همین تغییر روابط قیمتی و غیرقیمتی، تغییر نکرده و چه فعالیت‌ها که شروع نشده،

• چه ناکارآمدهای که با پول نفت پوشانده شده و چه کارآمدی‌ها که با همین پول نفت مخفی شده و به چشم نیامده و...

• چه بی‌مبالاتی‌ها و حیف و میل‌های بودجه‌ای مبتنی بر پول نفت و چه کسری‌ها و پول چاپ کردن‌ها و تورم‌ها در هنگام بی‌نفتی.

از این مثال‌ها می‌توان به اندازه کل تاریخ زندگی فردی و اجتماعی ده‌ها میلیون نفر که در این کشور از زمان استخراج نفت به دنیا آمده، از دنیا رفته و در حال حیات‌اند، روایت کرد و هزاران جلد کتاب نوشت. خلاصه کلام اینکه امکان ندارد در کشوری نفتی - از جمله ایران - تنفس کنید و بتوانید ادعا کنید که نفت با زندگی شما مرتبط نیست و به گونه‌ای از آن نفع نبرده یا از آن آسیب ندیده‌اید. این یعنی اینکه **ورود** نفت به بودجه و اقتصاد، یک پروژه بزرگ مدیریت ذی‌نفعان بوده که در طول ده‌ها سال از آغاز ورود نفت به اقتصاد، زندگی و روابط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی کشور را شکل داده و طی سال‌ها به **تعدالی از ذی‌نفعان** رسیده است.

**زندگی فردی و اجتماعی شکل گرفته بر پایه تعادل ذی‌نفعان بودجه نفتی طی ده‌ها سال گذشته یعنی اینکه، در سایه درآمدهای نفتی؛**

• در سمت **منابع بودجه**: چقدر به مالیات احساس نیاز شده/نشده، چه کسی مالیات می‌دهد/نمی‌دهد، چقدر مالیات می‌دهد/نمی‌دهد، از چه چیز مالیات می‌گیریم/نمی‌گیریم و...

• در سمت **مصارف**: چه خدمات عمومی باید به مردم ارائه شود/نشود، چه مقدار استخدام شود/نشود، کیفیت ارائه خدمات چگونه باشد/نباشد، خدمات با چه قیمتی ارائه شود/نشود، کالاهای عمومی با چه قیمتی فروخته شود/نشود، چه مقدار کمک‌های رفاهی/حمایتی باشد یا نباشد و...

• در **بخش تأثیرات جانبی**: کسری بودجه چقدر باشد/نباشد، چاپ پول ناشی از تأمین کسری چقدر باشد/نباشد و در نتیجه تورم ناشی از آن بیاید یا نیاید، توان و خواست دولت‌ها برای تثبیت نرخ ارز متأثر شود یا نشود و در نتیجه قیمت کالاهای مختلف تولید داخل صادراتی و وارداتی متأثر شود یا نه، قیمتگذاری در بازارهای مختلف انجام شود یا نشود، تسهیلات کمکی بانکی از بودجه کشور داده شود یا نشود، سیستم بانکی برای کمک به بودجه زیر فشار برود یا نرود و...

اینها را گفتیم که بگوییم، همچنان که ورود نفت، صرفاً یک عدد حسابداری وارد شده به بودجه و اقتصاد نیست، خروج آن هم یک خروج حسابداری یا اقتصادی نیست که انجام آن صرفاً به یک فرد یا دولت قاطع نیاز داشته باشد که تصور کنیم انجام نمی‌شود چون آن فرد یا دولت قاطع یافت نمی‌شود.

با نگاهی دقیق‌تر به این فرایند می‌توان گفت، **خروج** نفت از زندگی و حیات ما، به مراتب سخت‌تر از



ورود آن است. زیرا اضافه کردن و ورود نفت، غالباً با توزیع منافع (کم و زیاد) همراه بوده است (اگرچه این نفع‌رسانی، عملاً در دوره‌های بعدی تأثیرات به آسیب‌های مختلف هم منجر شده) و مقاومت چندانی ایجاد نمی‌کند (حتی به مانند یک ماده مخدر، لذت و نشئه هم ایجاد می‌کند)، اما خروج آن به این سادگی نیست. درواقع، اگر ورود نفت یک فرایند یا پروژه جمعی بزرگ مدیریت ذی‌نفعان بوده باشد، خروج آن، فرایند یا پروژه بزرگ‌تر و حساس‌تری خواهد بود چرا که همان‌گونه که گفته شد، نفت به گونه‌های مختلف با زندگی فردی و اجتماعی تک تک ایرانیان در بخش‌های مختلف در ارتباط است و خارج کردن آن و به هم زدن تعادل قبلی این ذی‌نفعان چند ده میلیونی، به تدبیر فراوان همراه با جسارت قابل توجه نیاز دارد، به گونه‌ای که در صورت نداشتن جسارت و با محافظه‌کاری، کار جلو نخواهد رفت و در صورت نداشتن تدبیر، ناآرامی و تخریب در راه است و آنچه این مسئله را حساس‌تر می‌کند اینک، این اقدام اگر قرار باشد انجام شود، در بستری اجتماعی صورت خواهد گرفت که به دلیل ندانم‌کاری‌های صورت گرفته، اندک اصلاحات انجام شده هم به بدترین شکل ممکن صورت گرفته و موجب اعتراض و خشم عمومی شده است.

درواقع، **اِبَرپروژه مدیریت ذی‌نفعان در جریان نفت‌زدایی، بزرگ‌ترین پروژه حکمرانی است که حکومت‌ها و دولت‌های ایران از ابتدای کشف نفت تا الان با آن مواجه بوده‌اند** (به‌مراتب بزرگ‌تر از بزرگ‌ترین پروژه‌هایی که تا الان در حوزه عمرانی، ساخت سد و جاده و راه‌آهن و... انجام شده). این مگا پروژه یا مگا پروژه در صورت انجام موفق یا نسبتاً موفق با اجماع‌سازی ملی و انجام مقدمات لازم، راز خروج از تونل تاریک اعتیاد نفتی به روشنایی سلامت اقتصادی و اجتماعی سیاسی خواهد بود و شکست یا بی‌تدبیری/خرابکاری داخلی در آن با هدف بهره‌برداری سیاسی یا تعیین سمت و سوی آن و در نتیجه فراهم آمدن امکان سوءاستفاده خارجی، می‌تواند به آشوب و ناپایداری اجتماعی - سیاسی بی‌سابقه منجر شود. مگر اینکه تصمیم بگیریم اساساً با واقعیت این پروژه - **بازآرایی و تغییر در شیوه مدیریت ذی‌نفعان در ۳ بُعد حیطة و میزان جمع‌آوری منابع، حیطة و میزان مصرف منابع و ارائه خدمات، و قاعده‌گذاری داخل بودجه‌ای برای خارج از بودجه** - مواجه نشویم و روزگار را به سخنرانی درباب ضرورت انجام اصلاحات و وصف بزرگی مشکلات و ارائه و تماشای پاورپوینت و تولید اسناد متعدد و ... بگذرانیم (چنانکه تا الان این‌گونه بوده) و در عمل با چاپ پول و استقراض مکرر و تسویه همان استقراض با استقراض جدید و چاپ پول و... بر هم زدن متغیرهای اقتصادی سایر بازارها، فرایند افول تدریجی اقتصاد را تشدید کرده یا اینکه با معامله سیاسی - صرف‌نظر از منصفانه یا عاقلانه بودن یا نبودن آن و تأثیرات آتی روی امنیت ملی و استقلال کشور که در تخصص ما نیست - تصمیم بگیریم به همین اعتیاد ده‌ها سال پیش برگردیم (اعتیادی که بعید است به کیفیت یا پایداری سابق باشد) و تا ده‌ها سال آتی برای فرصت از دست رفته ترک اعتیاد نفتی، مرثیه‌خوانی کنیم.

بررسی‌های ما نشان می‌دهد، به زبان ساده و فارغ از اعداد و ارقام و جزئیات، در بودجه سال ۱۳۹۹

(همانند سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۷ و...) اثری از این بازآرایی و تغییر در شیوه مدیریت ذی‌نفعان به چشم نمی‌خورد، موارد انجام شده عمدتاً صوری و یا جابه‌جایی شکلی بوده و البته قرار و اجماع ملی، در سطح قوا و در سطح اقشار مختلف مردم و احزاب و گروه‌ها و... هم بر این نبوده که چنین اتفاقی بیفتد و در نتیجه مقدماتی هم طی نشده که بودجه‌ریز به پشتوانه آن بتواند چنین اقدامی انجام دهد. نکته دیگر در این است که مشخص نیست این بی‌اقدامی و عدم اجماع‌سازی قرار است تا کی ادامه پیدا کند و چندمین بودجه کشور، تبلور چنین عزمی خواهد بود و اصولاً تا چه زمانی اقتصاد فرصت خواهد داشت.

### کادر ۱. تصور مریخی از مدیریت ذی‌نفعان

مدیریت ذی‌نفعان، پدیده‌ای نیست که مخصوص به دیگرانی غیر از ما یا صرفاً افرادی باشد که از بودجه به‌طور مستقیم پول می‌گیرند. اگر جزو اقشاری هستید که مالیات نمی‌دهند یا به اندازه کافی نمی‌دهند، اگر در شغلی مشغول هستید که فراتر از سهم شما در تولید و خدمات به شما دستمزد می‌دهند، اگر از ساختار اداری و دانشگاهی و... به‌عنوان کافی‌نت برای مرور اینترنت و یا کافی شاپ برای صرف وعده‌های غذایی استفاده می‌کنید تا محلی برای تولید ارزش‌افزوده، اگر جزو افرادی هستید که سود بانکی راحت می‌گیرید و یا فعالیت بدون زحمتی انجام می‌دهید و مالیاتی به آن تعلق نمی‌گیرد، اگر از چند جای حکومت و دولت منابع مالی دریافت می‌کنید که نباید بگیرید، اگر جزو مشاغلی باشید که بود و نبود آن - حداقل در کیفیت فعلی - فرق و خاصی نمی‌کند، اگر صاحب ملک و مال هستید و مالیات ثروت نمی‌دهید (که نمی‌دهید!)، اگر صاحب تأسیساتی هستید که منابع ارزان انرژی به شما می‌دهند، اما از سود شما به اندازه کافی وارد بیت‌المال نمی‌شود، اگر ارز حمایتی به شما داده می‌شود، اگر کالاهایی خریداری می‌کنید که از ارز حمایتی بهره‌مند هستند، اگر واحد تولیدی شما، منزل شما، کشاورزی شما و... از تسهیلات اجباری مصوب بودجه به بانک‌ها بهره‌مند هست، اگر مالیات ارزش‌افزوده پایین به نسبت کشورهای هم‌رده خودمان می‌دهید، اگر مشمول جرائم دولتی می‌شوید، اگر در کار ساخت‌وساز و خرید و فروش هستید، اما از عایدی سرمایه خود سهمی برای ارائه خدمات عمومی پرداخت نمی‌کنید، و... شما ذی‌نفع یا ذی‌مدخل هستید و اگر قرار به اجماع بر سر آرایش دوباره و تغییر شیوه مدیریت ذی‌نفعان بودجه نفتی باشد، شما هم شریک خواهید بود و این قصه فقط برای دیگران یا مریخی‌ها نیست.

قبلاً گفتیم که سیاست مالی دولت در بودجه، صرفاً در کوتاه و نهایتاً تا میان‌مدت می‌تواند کارراه‌انداز باشد و برای بلندمدت باید به فکر تغییرات ساختاری‌تری هم در بافت و تار و پود اقتصاد بود (جدول ۴ و مباحث مرتبط با آن) و نیز گفتیم که برای بلندمدت باید کاری کرد که کیک اقتصاد بزرگ شود. اما الان اضافه می‌کنیم که تغییر مدیریت ذی‌نفعان در بودجه فقط به پوشش کسری ناشی از نبود نفت منجر نمی‌شود و می‌تواند اثر کاملاً معنادار و جدی روی فرایندهای تولیدی در بلندمدت داشته باشد و کیک اقتصاد را دچار تحول ساختاری کند. این تغییرات می‌تواند در سمت مصارف، موتورهای بلعنده غیربهره‌ور منابع ملی را خاموش کرده و یا در سمت منابع، فعالیت آنها را با اخذ مالیات یا قاعده‌گذاری‌های دیگری که بخش قابل توجهی از آنها از طریق بودجه قابل انجام است، تنظیم نماید و در عین حال، منابع را به



سمت بخش‌های دارای بهره‌وری بالاتر یا دانش‌بنیان‌تر و... هدایت کرده و یا با قاعده‌گذاری مناسب بودجه‌ای در حوزه منابع و مصارف، فعالیت بخش‌های مؤثرتر روی بزرگ شدن حجم اقتصاد را تسهیل کند. خلاصه آنکه، سیاست مالی اگر صرفاً به معنای کم و زیاد کردن ارقام کلی بودجه و تنظیم تقاضای کل خانوارها و دولت در اقتصاد باشد، برد کوتاه و میان‌مدت روی تورم و رکود خواهد داشت، اما اگر فراتر از ارقام کلی، به معنی بازآرایی روابط و ذی‌نفعان باشد، چنانکه گفته شد، عملاً یک سیاست ساختاری ضروری و معطوف به نتایج بلندمدت روی توان تولیدی و درآمدی کشور خواهد بود.

### تعریف دوباره رابطه دولت - ملت

بازتعریف رابطه ذی‌نفعان بودجه در کنار آثار مهمی که دارد، یک تأثیر قابل توجه هم خواهد داشت که از آن طریق بر شیوه ارائه خدمات عمومی از طریق تأمین مالی بودجه یا در نگاه کلی‌تر، حکمرانی کشور مؤثر خواهد بود.

از این پدیده مهم اصطلاحاً به اصلاح رابطه دولت - ملت تعریف می‌شود. به این ترتیب که معمولاً در کشورهای مبتنی بر منبع طبیعی، ارائه‌دهندگان خدمات عمومی چون عمدتاً از نفت یا یک منبع طبیعی دیگر مثل مس، الماس و... تأمین مالی می‌شوند (و نه مالیات)، بنابراین احساس نیاز چندانی به پاسخگویی در قبال ارائه خدمات عمومی پیدا نمی‌کنند و در نتیجه، کیفیت ارائه خدمات عمومی از جمله آموزش، بهداشت، نظم، حمل‌ونقل عمومی و... هم چندان ارتقا پیدا نمی‌کند. طبعاً، خدمات‌گیرندگان نیز از آنجایی که برای تأمین آن خدمات، هزینه کافی پرداخت نمی‌کنند (از طریق پرداخت مالیات یا به هنگام خرید کالایی که به پشتوانه منابع بودجه‌ای ارزان‌تر تولید می‌شود)، انتظار چندانی هم ندارند و ارائه خدمات عمومی با کیفیت را نه حق خود، بلکه یک موهبت عمومی یا طبیعی می‌دانند. عمده مدیران و کارمندان دولتی و اداری در کشورهای نفتی، خود را موجب‌بگیر مردم نمی‌دانند، خود را آدم مردم نمی‌دانند، خود را خادم و مستخدم مردم نمی‌دانند. او در ذهنش پول از دست مردم نمی‌گیرد، پول برداشت می‌کند از یک چاه ویل انحصاری لایزال بی حساب... چاه مفت نفت.<sup>۱</sup>

اما هنگامی که به‌دلیلی، اقتصاد ناچاراً یا براساس اجماع عمومی، تلاش می‌کند اتکای خود را از منبع طبیعی بردارد، این رابطه اهمیت پیدا می‌کند و مالیات‌دهندگان انتظار دارند در قبال مشارکت خود در تأمین هزینه‌های کشور، خدمات با کیفیت در تمام عرصه‌ها (آموزش، درمان، و... یا خدمات در عرصه کاری خود) دریافت کرده و در عین حال، چگونگی صرف مبالغ پرداختی آنها شفاف و نظارت‌پذیر باشد و خود همین انتظار، بر سازوکارهای نظارتی، نمایندگی و تشکیل گروه‌ها و احزاب سیاسی فعال و زنده به جای گروه‌ها و احزاب مبتنی بر نفت... تأثیر گذاشته و از این مسیر، به بهبود کیفیت حکمرانی کمک می‌کند.

تصویر ۱. تصحیح رابطه دولت - ملت در اقتصاد غیرمتکی به منبع طبیعی



با آغاز زمزمه‌های حرکت ناگزیر ایران به اداره اقتصاد بدون نفت و متکی بر مشارکت عمومی (مالیات‌ستانی از اقشار و بخش‌های معاف از مالیات و امثالهم)، زمزمه‌های این تصحیح رابطه میان دولت - ملت به وفور دیده می‌شود (به‌عنوان مثال، به تصویر ۱ نگاه کنید) و از این به بعد نیز در صورت گذار به اقتصاد غیرنفتی، تشدید خواهد شد. این امر که پدیده مبارکی است و باید از آن استقبال کرد، درنهایت می‌تواند به بهتر شدن مدیریت عمومی کشور منجر شود.

اوراق استقراضی، با چه هدفی؟

تا این بخش به‌طور خلاصه گفتیم که در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، راه چاره، تأمین کسری از محل تجدیدنظر در مدیریت ذی‌نفعان است که خود می‌تواند در صورت تدبیر مناسب، به‌عنوان موتور اصلاح ساختار برای بزرگ کردن اقتصاد در بلندمدت استفاده شود. اما برای اینکه پروژه، برای ذی‌نفعان مختلف شوک‌آور نباشد و بتوانند خود را با تغییرات مرتبط با رابطه خود با بودجه نفتی تطبیق دهند، می‌توان آن را به‌طور تدریجی اجرا کرد و در عین حال، همراه با اجرای گام به گام این فرایند و برای هموار کردن و تسهیل آن (و در واقع خرید زمان) از برخی ابزارهای تأمین مالی مانند اوراق مالی استفاده کرده





و پس از انجام اصلاحات، از محل آن اصلاحات، به تدریج شکاف پر شده با بدهی را پر کرد. اما اگر انتشار اوراق بدهی و استقراض، بدون هدف ساختاری و صرفاً برای تأمین کسری بودجه، در حالی صورت گیرد که انتظار داشته باشیم که در سال‌های بعد نیز همین کسری وجود خواهد داشت، این فرایند صرفاً به تعویق انداختن مشکل و بزرگ کردن آن خواهد بود و در واقع، صرفاً اعتیاد نفتی را با اعتیاد دیگری با نام اعتیاد استقراضی تعویض خواهیم کرد. اعتیادی که عملاً پس از مدتی تسویه بدهی‌های قدیمی با بدهی‌های جدید و غلطاندن آنها، کشور را به یک ساختار گلدکوئیستی بزرگ تبدیل خواهد کرد و با توجه به اشتهای فعلی ناشی از کسری و اشباع نسبی بازارها در آینده، ناچاراً از محل چاپ پول و یا موارد مشابه تأمین خواهد شد و در صورت رسیدن به مراحل حاد می‌تواند اقتصاد و بازارهای مختلف را ناپایدار کند.

در بودجه سال ۱۳۹۹، حدود ۹۰ هزار میلیارد تومان اجازه انتشار اوراق بدهی در جداول بودجه و خارج آن به دولت داده شده است. این مبلغ نسبت به سال گذشته بیش از ۲ برابر شده است. این مبلغ نسبت به رقم درج شده در بودجه ۶ سال گذشته، ۳۰ برابر شده است و هر ایرانی در حال حاضر (یا هر کودکی که به دنیا می‌آید)، با حدود ۱ میلیون تومان بدهی سالیانه بودجه‌ای برای سال جاری و حدود ۸ تا ۹ میلیون تومان بدهی انباشته عمومی دولت و شرکت‌های دولتی که از سال‌های گذشته ایجاد شده‌اند، چشم به جهان می‌گشاید. مروری بر بودجه سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد، برنامه اصلاحی خاصی در بخش واقعی اقتصاد کشور یا تغییر در نحوه مدیریت ذی‌نفعان در ازای درخواست اجازه انتشار اوراق پیشنهاد نشده و عملاً هدف از ایجاد بدهی، فقط پوشش کسری است. در سال‌های اخیر، از فرایندی به نام عملیات بازار (عملیاتی که در آن بانک مرکزی، اوراق بدهی منتشر شده دولت در بازار بدهی را - با هدف تنظیم نرخ بهره و آنچه مسئولان مربوطه تنظیم قیمت پول می‌نامند - خرید و فروش کرده و از طریق آن بر حجم پول در جریان و در نتیجه فشار تورم اثر می‌گذارد) رونمایی شده<sup>۱</sup> و یکی از اهداف عمده انتشار اوراق بدهی را، تولید ابزار برای بانک مرکزی جهت مدیریت تورم اعلام شده است، اما روند فعلی ایجاد بدهی و سازوکار آن نشان می‌دهد، بیش از آنکه انتشار اوراق بدهی ابزاری برای راه‌اندازی این عملیات باشد، عملیات مذکور است که بهانه پوشش کسری بودجه با انتشار اوراق شده است.

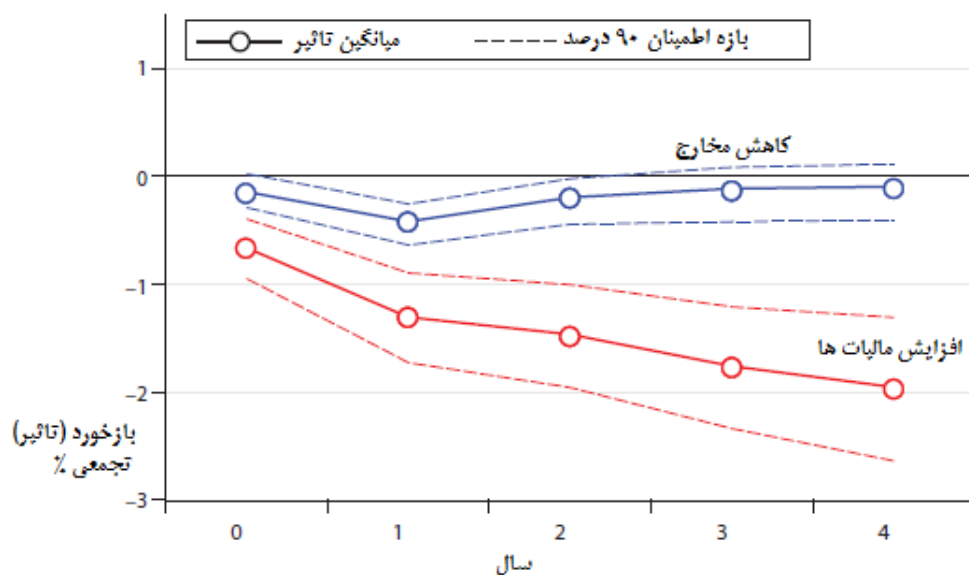
### پرهیزکاری؟ بلی، اما برای که؟

در بخش‌های گذشته به خصوص بخش «از بودجه چه می‌خواهیم» و حوالی جدول ۵ خواندیم که تعقیب هر کدام از اهداف مورد نظر از بودجه (تحریک رشد، گسترش حمایت و رفاه، پوشش کسری بودجه)، در حالت کلی در برخی مواقع ممکن است با همدیگر متناقض باشند. به‌عنوان مثال، به‌طور سنتی در اقتصاد مطرح

۱. این فرایند تا پیش از این بنابر برخی دلایل شرعی در ایران امکان پیاده‌سازی نداشت و مسئولان مربوطه اعلام کرده‌اند طی یکی دو سال گذشته مشکل اجرای آن با پیش‌بینی برخی ضوابط حل شده است.

است که در هنگام رکود تولید و رشد منفی اقتصاد (کاهش فعالیت کارخانه‌ها و بیکاری ناشی از آن) که ناشی از کاهش تقاضای خانوارها (به دلیل کاهش قدرت خرید) یا بخش‌های دیگر باشد، بودجه باید منابع مالی بیشتری را به اقتصاد (از محل دستمزدها کارکنان و انجام پروژه‌های عمرانی) تزریق کرده (اصطلاحاً انبساطی و خلاف چرخه اقتصاد باشد) تا با فرض فراهم بودن ظرفیت خالی تولید و با فرض نبودن کاهش موانع عرضه، تقاضای محصولات افزایش یافته و به این ترتیب، عرضه و تولید محصولات و در نتیجه رشد تحریک شود. نتیجه این تحلیل آن است که اگر در هنگام رکود، سیاستگذار اقتصادی، به دنبال ترمیم کسری بودجه (از محل افزایش مالیات یا کاهش هزینه‌ها) برود یا اصطلاحاً به اقتصاد ریاضت بدهد، با این کار خودش، اگرچه کسری بودجه را رفع و بودجه را متوازن خواهد کرد، اما با دست خودش رکود تولید را هم عمیق‌تر و بیکاری را بیشتر خواهد کرد. به طور خلاصه، در حالت کلی، سیاست معطوف به کاهش کسری بودجه - از طریق کاهش هزینه‌ها یا افزایش مالیات‌ها - که اصطلاحاً از آن به ریاضت یا پرهیزکاری مالی (آستریتی<sup>۱</sup>) یاد می‌شود، عملاً از محل کاهش تقاضای خانوارها یا دولت، به کاهش رشد منجر شود. تحقیقات نظری و تجربی و کار روی داده‌های کلی (سرجمع‌های هزینه‌ها و مالیات‌ها)<sup>۲</sup> در کشورهای متعدد همین اثر را نشان می‌دهد، با این تفاوت که کاهش کلی هزینه‌ها، به نسبت افزایش مالیات‌ها اثر به مراتب کمتری روی رشد دارد و یا در واقع اثر چندانی ندارد (نمودار ۲).

نمودار ۲. تأثیر کاهش هزینه‌ها و افزایش مالیات‌ها در رشد اقتصاد



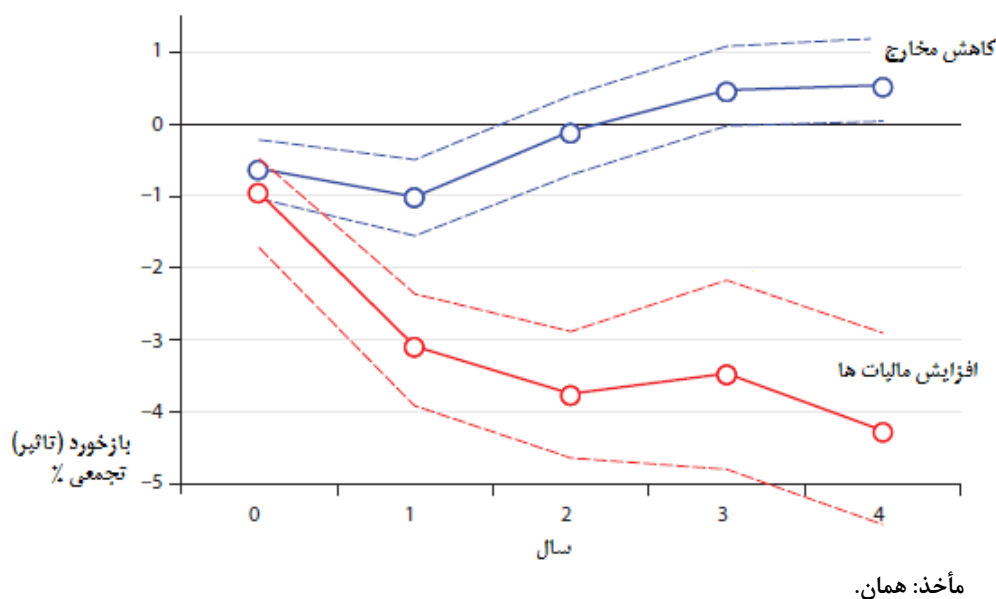
مأخذ: آلسینا و همکاران، ۲۰۱۹.

۱. Austerity
۲. Aggregate



در عمده مطالعات تجربی در مورد ریاضت یا پرهیزکاری مالی، اثر کاهش هزینه‌ها روی رشد، به نسبت افزایش مالیات‌ها اندک و حتی در برخی موارد روی اجزای رشد (مثلاً سرمایه‌گذاری) با تأخیر تأثیر مثبت داشته است.

### نمودار ۳. تأثیر کاهش هزینه‌ها و افزایش مالیات‌ها بر روی سرمایه‌گذاری



با این حال، نکته مهم که در اینجا مطرح است اینکه اولاً این دسته از مطالعات، به صورت کلی (در سطح اعداد سرجمع) وارد سنجش این رابطه شده‌اند و ثانیاً در مورد اینکه این هدف کاهش هزینه یا افزایش مالیات در مورد چه گروهی از ذی‌نفعان (سؤال اصلی پروژه مدیریت ذی‌نفعان) اعمال شود، عمدتاً ساکت هستند. به عبارت دیگر، اجزا و چگونگی تدبیر اعمال شده برای کاهش یا افزایش هزینه‌ها و مالیات در بخش‌های مختلف را دنبال نکرده و آن را در حد اعداد سرجمی دنبال می‌کنند. از سوی دیگر، مطالعات متعدد نشان می‌دهد، رشد بلندمدت و بزرگ شدن اقتصاد از مسیرهای مختلف به میزان مخارج در بخش‌های خاص (مثلاً آموزش یا بهداشت) به شدت وابسته است (نیچوا، ۲۰۱۰؛ وانگ، ۲۰۱۱، کوانگ دائو، ۲۰۱۲؛ بنئو و زوتو، ۲۰۱۴؛ و...). و در نتیجه کاهش هزینه در این بخش‌ها می‌تواند رشد بلندمدت را متأثر کرده و آن را کاهش دهد (اقتصاد را کوچک‌تر کند). به همین ترتیب، افزایش مالیات‌ستانی از بخش‌های خاص (مالیات ثروت، مالیات عایدی سرمایه، مالیات از تراکنش و سود و...) می‌تواند نه تنها اثر منفی روی رشد بر جای نگذارد، بلکه اثر مثبت هم به دنبال داشته باشد.

تأثیرات این مطالعات در عرصه بحث عمومی هم دیده می‌شود، چنانکه یکی از برندگان نوبل اقتصاد

امسال (ابهیجیت بانرجی)، راز رشد اقتصاد را در نه در تخفیف و کاهش مالیاتی به ثروتمندان و ایده ریزش از بالای ثمرات رشد، بلکه مالیات‌ستانی از ثروتمندان و صرف آن برای بقیه بخش‌ها و توانمندسازی فقرا و تحریک تقاضا می‌داند. این دیدگاه مدعی است، رشد از بالا نمی‌ریزد،<sup>۱</sup> از پایین می‌جوشد.<sup>۲</sup> به بیان دیگر، هر آستریتی، ریاضت نیست و چه بسا مثبت باشد. در واقع، آنچه ریاضت عمومی را از پرهیزکاری در کاهش هزینه‌ها یا افزایش مالیات‌ها متمایز می‌کند، هدفگیری اقدام است نه صرفاً افزایش یا کاهش آن.

## تصویر ۲. نوبلیست اقتصاد: راز رشد در مالیات‌ستانی از ثروت است

Economics

### Taxing the Rich to Fund Welfare Is the Nobel Winner's Growth Mantra

By [Vrishti Beniwal](#)  
October 22, 2019, 1:30 AM GMT+3:30

▶ Lowering taxes to boost investments is a myth, says Banerjee  
▶ Distributing tax money among the poor seen driving consumption

LIVE ON BLOOMBERG  
Watch Live TV >  
Listen to Live Radio >



LISTEN TO ARTICLE  
▶ 2:18

SHARE THIS ARTICLE  
f Share  
Tweet  
in Post  
✉ Email

How do you spur demand in an economy? By raising taxes, not cutting them, says this year's winner of the [Nobel prize](#) for economics.

Reducing taxes to boost investment is a myth spread by businesses, says [Abhijit Banerjee](#), who won the prize along with Esther Duflo of the Massachusetts Institute of Technology and Michael Kremer of Harvard University for their approach to alleviating global poverty. "You are giving incentives to the rich who are already sitting on tons of cash."

A better approach would be to raise some taxes and distribute the money to people to spend, Banerjee said in an interview Monday in New Delhi, where he was promoting his book 'Good Economics for Hard Times.'

"You don't boost growth by cutting taxes, you do that by giving money to people," he said. "Investment will respond to demand."

در ایران مالیات‌ها عموماً به مالیات بر درآمد و مالیات‌های مصرف و امثالهم محدود شده است (آن‌هم به‌طور ناقص و با پایه‌های مالیاتی محدود) و مالیات ثروت، عمدتاً محدود به مالیات سرقفلی یا مالیات بر ارث و امثالهم است و عملاً اخذ نمی‌شود.

لبنان، شیلی، عراق، جوکر و بقیه

چطور نارضایتی و عدم تعادل بودجه‌ای در کشورهای متکی به منبع طبیعی (سهام قابل توجه منبع طبیعی از بودجه و اقتصاد) زمینه‌های ناآرامی را فراهم می‌کند و چطور اصلاحات بودجه‌ای بدون دقت

۱. Trickle-down

۲. Tricke-up



کافی می‌تواند کار را بیشتر خراب کند؟

مطالعات نشان می‌دهد، پیمان (رابطه دولت - ملت) نانوشته سنتی حاکم بر عموم این کشورها (به غیر از کشورها یا زمان‌هایی که علقه‌های غیربودجه‌ای - میهنی یا مذهبی - در آنها نقش پررنگ‌تری در رابطه دولت - ملت ایفا می‌کند)، بر دو جزء حمایت مالی دولت از طریق توزیع منبع طبیعی در بودجه و مجازات خاطیان از طریق نهادهای مربوطه استوار است. به این ترتیب، به هنگام نوسان در میزان تزریق منبع طبیعی در بودجه به دلایل طبیعی یا نوسان در بازارهای جهانی و...، عدم تعادل مالی و بودجه‌ای منجر به تضعیف در جزء اول این پیمان عمومی شده و آن را به یک پیمان نسبتاً در هم شکسته تبدیل می‌کند و نقش جزء دوم پیمان (نظمیه و...) در آن پررنگ‌تر می‌شود. در چنین وضعیتی، حتی برای کشورهای متکی به منبع طبیعی که شاخص‌های کلان اقتصادی آنها مانند رشد و حتی نابرابری، نسبت به گذشته وضعیت نه چندان بد و حتی مساعدی را نشان می‌دهد (توسعه در حال ایجاد و اندازه اقتصاد در حال بزرگ شدن است)، اما همزمان، به دلایلی همچون کاهش کیفیت خدمات عمومی دولتی در نتیجه عدم تعادل مالی و به هم خوردن تعادل ذی‌نفعان بودجه یا احساس آن و نیز غلبه احساس تسخیر خبرگانی (احساس ضرورت متصل بودن به منابع قدرت برای بهبود یا جلوگیری از بدتر شدن وضعیت خود در تعادل ذی‌نفعان در ارتباط با منبع طبیعی)، باعث ایجاد حس گرفتاری در عامه مردم - به معنای فاصله گرفتن احساس آنها از شرایط فعلی و آنچه باید باشد - شده و به زمینه نارضایتی را فراهم می‌آورد. رشد پایین‌تر درآمد در طبقات پایین و متوسط نسبت به طبقات بالاتر و یا افت بیشتر قدرت خرید آنها نسبت به طبقات بالاتر در هنگام رشد منفی و احتمالاً شرایط تورمی، بر این نارضایتی دامن زده و بستر ناپایداری را فراهم می‌کند. در چنین بستری، همچنان که اصلاح و بازآرایی تعادل ذی‌نفعان از نان شب برای مدیریت بخش عمومی ضروری‌تر است، اصلاحات عجولانه یا غیرمدبرانه در بودجه هم می‌تواند همانند یک جرقه در خرمن کاه عمل کرده و باعث آتش بزرگ شود. در چنین شرایطی، معمولاً ناآرامی از یک عامل پیش‌بینی نشده غیراقتصادی یا تلاش برای تصحیح غیرمدبرانه بودجه‌ای شروع شده و به تدریج، به تمام عوامل ایجادکننده آن (شامل عوامل ایجادکننده احساس تسخیر خبرگانی، فساد، ساختارهای سیاسی و...) سرایت کرده و در نهایت رابطه دولت - ملت را هدف می‌گیرد و در این میان، بازیگران متعدد داخلی و بین‌المللی با هدف سرمایه‌گذاری بر ناآرامی برای بهره‌برداری خود وارد ماجرا می‌شوند. شبکه‌ای شدن جوامع و حضور رسانه‌های فردی و جمعی متعدد و نیز انتشار اخبار تهییجی نادرست (اصطلاحاً فیک نیوز) نیز امکان سرایت سریع و تشدید اوضاع به صورت داخل کشوری و حتی منطقه‌ای را فراهم می‌کند. در نهایت، در چنین وضعیتی، اقداماتی که دولت یا حاکمیت سیاسی برای ترمیم وضع ناپایدار شده و تسکین معترضان انجام می‌شود، در بسیاری از اوقات، کسری بودجه را به حالتی بدتر از وضعیت قبل می‌رساند.

مروری بر وقایع کشورهای عربی در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ نشان می‌دهد،<sup>۱</sup> در تمامی این کشورها،

۱. اقتصاد خشم عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷.

به دلیل ظهور عدم تعادل مالی و بودجه‌ای مزمن در همه سطوح، پیمان عمومی گفته شده تضعیف شده بود، رضایت از کیفیت و کمیت خدمات دولتی در وضعیت نامناسبی قرار داشت، احساس تسخیر خبرگانی افزایش پیدا کرده و بستر نارضایتی ایجاد شده منتظر جرعه اقتصادی یا غیراقتصادی بود. مشابه این اتفاقات در موج جدید ناآرامی‌ها در کشورهایمانند لبنان، شیلی، عراق و... رخ داد، با این تفاوت که این بار، سهم جرعه‌های مرتبط با عوامل بودجه‌ای، علاوه بر ایجاد عوامل زمینه‌ای، پررنگ‌تر بود. در شیلی، افزایش ناچیز در هزینه حمل و نقل قطار داخل شهری برای پوشش کسری تأمین مالی مربوطه، در لبنان، افزایش اندک در مالیات شبکه اجتماعی موسوم به مالیات واتساپ و برخی تدابیر دیگر برای کاهش کسری بودجه (که متضرران آن را ریاضتی دانستند) و در عراق، در ابتدا و قبل از انحراف اعتراضات، براساس فراخوانی برای مبارزه با فساد، کیفیت پایین خدمات دولتی و بیکاری.

### تصویر ۳. اعتراض به افزایش مالیات‌ها برای پوشش کسری بودجه در لبنان



ناپایداری و اعتراض به برهم خوردن وضعیت تعادل ذی‌نفعان بودجه (منتفعان یا متضرران مرتبط با طرف‌های هزینه‌ای یا درآمدی)، بسته به مقدمات انجام شده در جریان اصلاح، انتخاب هدف اصلاح و... ممکن است عمومی باشد و یا به اقشار خاص (مثلاً برخی اصناف) محدود شود. اگر این ناپایداری عامه را درگیر کند و یا گروه قابل توجهی از جمعیت (ولو اقلیت) احساس کند، تعادل ذی‌نفعان به نفع دیگران و به ضرر آنها در حال گردش است یا صدای آنها در این بازاری تعادل ذی‌نفعان به گوش نمی‌رسد، ممکن است به بروز پدیده‌های نامتعارف، عصیان اجتماعی، خشونت کور و... آنچه از آن به پدیده «جوکر» یاد می‌شود، منجر شود. نامگذاری این پدیده از شخصیت ضدنظم فعلی با نام جوکر در سری فیلم‌های بتمن آغاز و پس از اکران فیلم جوکر (۲۰۱۹) اوج گرفت، به طوری که در همین مدت زمان کوتاه پس از اکران فیلم، برخی اعتراضات خشن در نقاط مختلف دنیا با الهام از این شخصیت



صورت گرفته که خود به دلیل شیوه مخرب و بی‌هدفش، اعتراضاتی را به دنبال داشته است.

تصویر ۴. جوکر در شبلی، اعتراض به جوکر در عراق



همان‌گونه که اشاره شد، آنچه در این میان و تشدید ناپایداری احتمالی در جریان اصلاحات و به هم خوردن تعادل‌های بودجه‌ای، اهمیت دارد علاوه بر میزان دربرگیرندگی ذی‌نفعان متضرر شده، جا افتادن این مسئله است که مهندسی تعادل جدید یا فرایند حاکم عملاً با گروه‌های خاصی که در جریان تولید و بزرگ شدن اقتصاد نقش خاصی ایفا نمی‌کنند، کاری نداشته باشد، صدای این گروه‌های خاص را بشنود و صدای آنها را نشنود و یا حتی تحقیرآمیز رفتار کند (نمونه مراکش<sup>۱</sup>) و به‌عنوان مثال از آنها برای تأمین مخارج بودجه‌ای استفاده نکند (مالیات نگیرد). این موضوع به کشورهای متکی بر منبع هم اختصاص ندارد و حتی در کشورهای رشد یافته از منظر تولید نیز گاه و بیگاه به موضوع بحث عمومی تبدیل می‌شود. به‌عنوان مثال، چندی پیش اثر هنری «موز و نوار چسبیده روی دیوار<sup>۲</sup>» - شامل موزی که توسط یک نوار چسب روی دیوار چسبانده شده بود - به مبلغ ۱۲۰ هزار دلار فروش رفت و در این میان این بحث داغ شد<sup>۳</sup> که از دید ثروتی که عموماً سهمی در بزرگ شدن حجم اقتصاد و تولید ایفا نمی‌کند، باید مشمول مالیات ثروت کافی گردد.

۱. <https://twitter.com/middleeasteye/status/1179072320817844224>

۲. Banana duct-taped to the wall

۳. [https://twitter.com/gabriel\\_zucman/status/1203065990679908352](https://twitter.com/gabriel_zucman/status/1203065990679908352)

تصویر ۵. موز روی دیوار



در اطراف خود نگاه کنید و تلاش کنید موز روی دیوارهای مختلفی که به ازدیاد ثروت، بدون کمک به تولید ملی منجر شده‌اند و هنرمندان آنها در عرصه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی را تشخیص دهید.

### موتورهای رشد

تا اینجا گفته شد که سیاست مالی بودجه، اگر صرفاً به عنوان ابزاری برای تراز کردن بودجه و بانگاهی به سرجمع‌های بودجه‌ای صورت گیرد، نهایتاً در کوتاه‌مدت و میان‌مدت تأثیرگذار خواهد بود و عملاً روی تولید اثری نخواهد داشت. همچنین گفته شد، این سیاست اگر در معنای بازتعریف تعادل ذی‌نفعان انجام شود می‌تواند از طریق جهت‌دهی به جریان منابع مالی و پولی به بخش‌هایی که در تولید نقش بیشتری ایفا می‌کنند و نیز اخذ مالیات از بخش‌های کمتر بهره‌ور، اثر ساختاری بلندمدت داشته باشد و ضمن بزرگ کردن اقتصاد، به متناسب و برابر کردن آن نیز کمک کند و از این بابت تناقضی بین این دو وجود ندارد. اما نکته مهم دیگر اینکه، این مسئله (جهت‌دهی به منابع و مصارف مالی عمومی) نباید ما را از این مسئله باز دارد که موتورهای اصلی رشد در کجاها قرار دارند. این شناسایی، می‌تواند به پروژه بودجه‌ای گفته شده هم کمک کند و بدانیم منابع باید به کجاها تزریق شده و یا از کجا اخذ شود و آن را از پروژه بودجه به پروژه رشد، تبدیل کند، اما نکته مهم‌تر آنکه بدانیم، بخش بزرگ‌تری از رشد و حتی





جهش اقتصادی، نه بر معنای معادلات بودجه‌ای و مالی (چه مبتنی بر تزریق منبع و چه غیرمبتنی بر منبع)، بلکه بر مبنای دانش و تولید آن اتفاق می‌افتد.

ارزش ارقام اصلی منابع طبیعی استخراجی (نفت، گاز و میعانات گازی) در ایران نزدیک ۱۴۰ میلیارد دلار و بیشتر است. این اعداد در جهانی که اقتصادها بر مبنای استخراج از زمین باشند قابل توجه است (و قطع آنها را نیز دردناک می‌کند) اما در اقتصاد کنونی دنیا چطور؟

جدول ۶، پنجاه شرکت معتبر دنیا بر اساس حوزه فعالیت که همگی بالای ۱۵۰ میلیارد دلار ارزش بازار دارند را فهرست کرده است. تلاش کنید تعداد و رتبه شرکت‌های فعال در حوزه صنایع استخراجی (نفت و گاز) را، مثلاً در ۲۰ شرکت اول، پیدا کنید. البته این آمار متوسط سال ۲۰۱۸ است<sup>۱</sup> و ارزش بازار تعدادی از شرکت‌ها همانند آمازون بعضاً از ۱۰۰۰ میلیارد دلار هم فراتر رفته است.

برای اینکه متوجه شوید اوضاع نسبت به گذشته طی چند دهه چه تغییری کرده است، جدول ۷ را ببینید. این جدول، لیست ۵۰ شرکت اول لیست فورچون بر اساس حوزه فعالیت از لحاظ سودآوری در سال ۱۹۷۵ است.<sup>۲</sup> تلاش کنید تعداد و رتبه شرکت‌های استخراجی را در این جدول پیدا کرده و سیر تحول در اقتصاد دنیا بر اساس حوزه فعالیت شرکت‌های برتر را ارزیابی کنید.<sup>۳</sup>

جدول ۶. پنجاه شرکت برتر دنیا از لحاظ ارزش در سال ۲۰۱۸

رتبه	شرکت	حوزه فعالیت
۱	Apple	فناوری
۲	Alphabet	فناوری
۳	Microsoft	فناوری
۴	Amazon.com	فناوری و خدمات مشتری
۵	Tencent	فناوری
۶	Berkshire Hathaway	خدمات مالی
۷	Alibaba	خدمات مشتری
۸	Facebook	فناوری
۹	JPMorgan Chase	خدمات مالی
۱۰	Johnson & Johnson	سلامت
۱۱	ICBC	خدمات مالی
۱۲	Exxon Mobil	نفت و گاز
۱۳	Bank of America	خدمات مالی
۱۴	Samsung Electronics	کالاهای مصرفی
۱۵	Royal Dutch Shell	نفت و گاز
۱۶	Walmart	خدمات مشتری

۱. <https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/assets/pdf/global-top-100-companies-2018-report.pdf>

۲. [http://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune500\\_archive/full/1975/](http://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune500_archive/full/1975/)

۳. پس از انجام بررسی مذکور، گرافیک تعاملی موجود در این صفحه را ملاحظه فرمایید:  
<https://www.nytimes.com/interactive/2018/08/02/technology/apple-trillion-market-cap.html>

رتبه	شرکت	حوزه فعالیت
۱۷	China Construction Bank	خدمات مالی
۱۸	Wells Fargo	خدمات مالی
۱۹	Nestle	کالاهای مصرفی
۲۰	Visa	خدمات مالی
۲۱	Intel	فناوری
۲۲	Anheuser-Busch InBev	کالاهای مصرفی
۲۳	Taiwan Semiconductor	فناوری
۲۴	AT&T	ارتباطات
۲۵	Chevron	نفت و گاز
۲۶	PetroChina	نفت و گاز
۲۷	Novartis	سلامت
۲۸	Pfizer	سلامت
۲۹	Toyota	کالاهای مصرفی
۳۰	UnitedHealth Group	سلامت
۳۱	Cisco Systems	فناوری
۳۲	Home Depot	خدمات مشتری
۳۳	Agricultural Bank of China	خدمات مالی
۳۴	Procter & Gamble	کالاهای مصرفی
۳۵	Roche	سلامت
۳۶	Verizon Communications	ارتباطات
۳۷	Boeing	صنعتی
۳۸	Ping An Insurance	خدمات مالی
۳۹	China Mobile	ارتباطات
۴۰	HSBC	خدمات مالی
۴۱	Oracle	فناوری
۴۲	Coca Cola	کالاهای مصرفی
۴۳	Mastercard	خدمات مالی
۴۴	Bank of China	خدمات مالی
۴۵	Citigroup	خدمات مالی
۴۶	Unilever	کالاهای مصرفی
۴۷	Comcast	خدمات مشتری
۴۸	LVMH	کالاهای مصرفی
۴۹	PepsiCo	کالاهای مصرفی
۵۰	PhilipMorris International	کالاهای مصرفی

جدول ۷. پنجاه شرکت برتر دنیا در سال ۱۹۷۵

رتبه	شرکت	حوزه فعالیت
۱	Exxon Mobil	نفت و گاز
۲	General Motors	صنعت
۳	Ford Motor	صنعت
۴	Texaco	نفت و گاز



رتبه	شرکت	حوزه فعالیت
۵	Mobil	نفت و گاز
۶	ChevronTexaco	نفت و گاز
۷	Gulf Oil	نفت و گاز
۸	General Electric	صنعت
۹	Intl. Business Machines	صنعت
۱۰	ITT Industries	صنعت
۱۱	Chrysler	صنعت
۱۲	U.S. Steel	فلزات
۱۳	Amoco	نفت و گاز
۱۴	Shell Oil	نفت و گاز
۱۵	AT&T Technologies	ارتباطات و فناوری
۱۶	Conoco	نفت و گاز
۱۷	DuPont	صنایع شیمیایی
۱۸	Atlantic Richfield	نفت و گاز
۱۹	CBS	ارتباطات
۲۰	Occidental Petroleum	نفت و گاز
۲۱	Bethlehem Steel	صنایع فلزی
۲۲	Union Carbide	صنایع شیمیایی
۲۳	Goodyear Tire & Rubber	لاستیک
۲۴	Tenneco Automotive	صنعت
۲۵	ConocoPhillips	نفت و گاز
۲۶	Navistar International	خدمات حمل و نقل
۲۷	Dow Chemical	صنایع شیمیایی
۲۸	Procter & Gamble	لوازم مصرفی
۲۹	LTV	صنعت
۳۰	Esmark	فلزات
۳۱	RCA	الکترونیک
۳۲	Eastman Kodak	فناوری تصویر
۳۳	Kraft	خدمات مشتری
۳۴	Unocal	نفت و گاز
۳۵	Rockwell Automation	صنعت
۳۶	Caterpillar	صنعت
۳۷	Sunoco	نفت و گاز
۳۸	Amerada Hess	نفت و گاز
۳۹	Boeing	صنعت
۴۰	Firestone Tire & Rubber	لاستیک
۴۱	Xerox	فناوری تصویر
۴۲	Beatrice	غذایی
۴۳	Monsanto	شیمیایی کشاورزی
۴۴	Sealed Air	بسته‌بندی
۴۵	Greyhound	حمل و نقل
۴۶	United Technologies	صنعتی فناوری

رتبه	شرکت	حوزه فعالیت
۴۷	Lockheed Martin	نظامی
۴۸	Borden Chemical	صنایع شیمیایی
۴۹	Nabisco Group Holdings	تغذیه
۵۰	Ashland	صنایع شیمیایی

در سال ۱۹۷۵ از ۲۰ شرکت برتر جهان، ۱۰ مورد مربوط به استخراج نفت و گاز بوده است و در سال ۲۰۱۸ تنها ۲ شرکت در حوزه استخراج نفت و گاز در زمره ۲۰ شرکت برتر جهان قرار دارند. تمام این موارد یعنی اینکه اگر دنیا جایی بود که دانش و فناوری جایی در آن نداشت و رقابت بین اقتصادها هم موضوعیت نداشت، ۱۰۰ و خورده‌ای میلیارد دلار استخراج شده از زمین هم عددی بود، اما در دنیای امروز، ظاهراً چندان قابل اعتنا نیست.

پس حواسمان باشد که افراط در توجه به سیاست مالی (چه در حد کم و زیاد کردن سرجمع‌ها برای پوشش کسری و یا حتی بازآرایی ذی‌نفعان برای پوشش کسری و نیز تقویت رشد) و مشغول شدن صرف و بیش از حد لازم به آن می‌تواند گاه ما را از مسیر اصلی دور کند و موجب فراموش کردن ضرورت اصلاح بستر و محیط کسب‌وکار<sup>۱</sup> و توجه به بخش دانش‌محور اقتصاد (که البته بخشی از آن از بازتعریف ساختاری ذی‌نفعان در بودجه می‌آید) و نیز اصلاح در ساختار بانکی<sup>۲</sup> و یا صرف و هدایت اعتبارات<sup>۳</sup> و یا خلق پول<sup>۴</sup>... شود. اگرچه این هدف‌گیری موتور رشد بلندمدت نباید باعث شود، ضروریات لازم بودجه‌ای برای کوتاه و میان‌مدت را فراموش کنیم. چرا؟ بخش بعدی را بخوانید.

### دوگانه مهلک و بی‌عملی

متعارف است که اصلاحات مالی در کشورهای مبتنی بر منبع، برای حفاظت از تعادل ذی‌نفعان شکل گرفته بین گروه‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی، کارمندان، تولیدکنندگان، بازرگانان، مؤدیان مالیاتی مختلف، دریافت‌کنندگان یارانه‌های مختلف، بی‌بهرگان از کمک‌های حمایتی و... (ولو تعادل ناکارآمد و نارضایتی‌ساز) آنقدر به تعویق می‌افتد که در نتیجه، عدم تعادل مالی و اقتصادی<sup>۵</sup> شدید بروز کرده که قابل ادامه نیست و در نهایت، عنان کار به دست گروه‌های سیاسی یا کارشناسی می‌افتد که یا بازتوزیع حداکثری و چپ‌روی (با انگیزه‌های مختلف اقتصادی یا سیاسی) را در پیش می‌گیرند و یا با بهانه ناگزیر بودن اصلاح و بدون توجه به ظرایف تغییرات در تعادل جاری و سازوکار عبور به تعادل جدید، آزادسازی

۱. نگاه کنید به سری گزارش‌های بهبود محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس.  
 ۲. نگاه کنید به سری گزارش‌های آسیب‌شناسی نظام بانکی (گزارش‌های ۱ تا ۱۸)، مرکز پژوهش‌های مجلس.  
 ۳. نگاه کنید به نقش خلق پول و هدایت اعتبار در اقتصاد، با مروری بر تجربه موفق ژاپن و کره جنوبی، ۱۳۹۸، اتاق بازرگانی.  
 ۴. Atashbar, T. 2019, A Blueprint for Creating a "Non-Conventional Unconventional" Monetary System and Arrangement, Studies in Applied Economics WP series, Johns Hopkins University  
 ۵. هر تعادل ذی‌نفعان در مالیه عمومی، خود به ایجاد نوع خاصی از اقتصاد گلخانه‌ای با سطح بهره‌وری پایین، با فناوری متناسب خود، با قیمت‌های نسبی مناسب خود و... می‌انجامد یا به ایجاد آن کمک می‌کند که همچون سیاه‌چاله‌ای منابع اقتصادی را می‌بلعد و علی‌رغم بهره‌وری پایین به دلیل حجم اشتغال قابل توجه و دلایل دیگر، ناگزیر به ادامه وضعیت است.



و خصوصی‌سازی خدمات عمومی به صورت کاملاً شوک‌آور یا خشن و راست‌روی را اتخاذ می‌کنند. براساس همین رویه، تجربه کشورهای مختلف نشان داده است که پس از فروکش کردن بحران اقتصادی و فرو نشستن گرد و غبار آن، معمولاً تا سال‌ها یکی از دو گروه‌های اصطلاحاً اکستریم چپ یا راست، بسته به ابتکار عملشان در لحظه بحران، بر اوضاع مسلط می‌شوند و عوارض فراوانی را - گاه تا نسل‌ها - بر اقتصاد و فضای اجتماعی برجای می‌گذارد.

محافظه‌کاری و بی‌عملی در اصلاحات مالی از بیم مشکلات ناشی از به هم خوردن تعادل ذی‌نفعان (اگرچه عده‌ای از ذی‌نفعان که خود در مقام تصمیم‌گیری یا تصمیم‌سازی هستند، از این پدیده به‌عنوان بهانه یا ترمزی برای انجام هرگونه اصلاح استفاده می‌کنند) معمولاً قبل از رسیدن به دوگانه مهلک، از یکی دو مرحله دیگر نیز عبور می‌کند. از جمله مراحل متداول آن است که عدم تعادل مالی با روش‌های نامناسب جبران کسری از جمله پولی‌سازی و چاپ پول، بحران دیگری از جمله تورم خیلی شدید، بحران ارزی یا بانکی و ... ایجاد می‌کند که خود زمینه‌ساز نیل به دوگانه ذکر شده است.

به همین دلیل است که گفته می‌شود، بی‌عملی اگرچه ممکن است یک تعادل عمومی ناکارآمد ذی‌نفعان که معمولاً طی دهه‌ها شکل می‌گیرد را برای مدتی نسبتاً کوتاه به ظاهر تثبیت کند، اما خود زمینه‌ساز تلاطم و بحرانی بزرگ‌تر است که با شدت بیشتری معمولاً دامنگیر همه ذی‌نفعان خواهد شد. همین مسئله، لزوم ایجاد آگاهی در عموم، فعالان اقتصادی و تصمیم‌گیران سیاسی را در مورد ضرورت و دلایل حرکت به سمت اصلاحات در مالیه عمومی و خودداری از تلاش برای بهره‌برداری سیاسی و گروهی از آن، قبل از برخورد به دوگانه مهلک را ضروری می‌سازد.

### جزئیات و طراحی سازوکار مهم‌تر از اصل کار

بارها طی سال‌های اخیر از زبان چهره‌های مختلف در حوزه‌های مختلف کاری یا دانشی شنیده‌اید که به‌عنوان مثال:

- عدالت می‌گوید که سه دهک بالای درآمدی یارانه‌بگیر، چرا حذف نمی‌شود،
- دانش اقتصاد می‌گوید قیمت‌های نسبتی باید تصحیح شود (بعضی کالاها گران‌تر شود)، چرا نمی‌کنند،
- عقلانیت سیاسی اداره دولت می‌گوید که برای حمایت از اقشار پایین دست‌کاری شود، چرا نمی‌کنند و...

در چنین فضایی که معمولاً گلایه از بی‌عملی و ضرورت اقدام برای تغییر و اصلاح، از زبان بیشتر گروه‌های مرجع (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، مذهبی و...) و عمده گروه‌های سیاسی در طیف‌های مختلف شنیده می‌شود، معمولاً عمده انرژی صرف خود تصمیم می‌شود و فشار برای تصمیم‌گیری در فرایند دستور کارگذاری عمومی به آنجا می‌رسد که معمولاً طراحی سازوکار به‌عنوان فرع ماجرا شناخته می‌شود.

آخرین نمونه این جنبش دستور کارگذاری عمومی را اخیراً در جریان وقایع بنزین مشاهده کردیم: توان عمومی و کارشناسی عمدتاً صرف به تصمیم رساندن تصمیم‌گیران و فشار دکمه اصلاح شد و در عمل به دلیل کم‌توجهی عمومی و بالاخص در سطح تصمیم‌گیران به سازوکار و جزئیات<sup>۱</sup> (نه فقط در اجرا، بلکه در طراحی تصمیم)، اتفاقات ناگواری رخ داد. جزئیات اشتباهات رخ داده در فرایند مذکور موضوع این گزارش نیست، اما درس بزرگ آن برای اصلاحات در مالیه عمومی آن است که اگر قرار باشد پروژه اصلاحات ساختاری مبتنی بر بازتعریف آرایش ذی‌نفعان در دستور کار آتی قرار گیرد، باید توجه شود که سازوکار رسیدن به نقطه مطلوب، به مراتب مهم‌تر از هدفی است که سایه روشن آن تا حدودی ممکن است روشن باشد، وگرنه ممکن است در عمل به نتایج فاجعه بار منجر شود. این امر به‌ویژه با توجه به اینکه مجلس جدیدی در شرف تأسیس است - و انتظارات از آن برای تغییر یا اقدام بالا خواهد بود - حائز اهمیت است.

### تصفیر، ترک و بازپروری

برای عبور به تعادل جدید ذی‌نفعان، اولین قدم، داشتن طرح اقدام است. بدون داشتن طرح مشخص و نقشه کلی مسیر، رسیدن به مقصد مشکل خواهد بود و گاه ممکن است به بیراه برویم و یا پس از مدتی به تصور دیده نشدن پایان مسیر، متوقف شویم.

مرکز پژوهش‌های مجلس برای به سرانجام رساندن گذار به بودجه غیرنفتی طی سال گذشته طرحی را تحت عنوان برنامه تصفیر نفت<sup>۲</sup> (بتن) ارائه کرد. این طرح اگرچه در آن مقطع صرفاً با هدف ارائه الگویی ساده شده برای اداره بودجه کشور در شرایط بدون نفت تدوین شده بود، اما نوع نگاه آن به حل مسئله می‌تواند مبنایی برای اقدامات آتی در جریان پروژه اصلاح ساختار مالیه عمومی کشور در آینده باشد.

• محور اساسی این طرح، تقسیم مشکل بزرگ به واحدهای کوچک‌تر برای قابل حل شدن آن و تعریف راه‌حل و سازوکار برای هر واحد کوچک‌تر مسئله بود.

• در عین حال، برای جلوگیری مضاعف از شوک‌آمیز بودن اصلاحات برای دولت و مردم، انتشار اوراق اصلاح ساختار، نه با هدف اصلی جبران کسری که عمدتاً به‌عنوان ضربه‌گیر و حائل شوک و ایجادکننده فرصت زمانی پیشنهاد شده بود که تسویه آن در مراحل بعدی از محل اصلاحات انجام شده مالیاتی و غیرمالیاتی محقق می‌شد،

• ضمن آنکه اجازه انتشار آن صرفاً در قبال اصلاح یا آغاز اصلاح (پول در برابر اصلاح) بودجه‌ای داده می‌شد.

۱. منطق قیمنگذاری، نحوه حرکت به سمت شناورسازی، اطلاع‌رسانی، توجه دقیق‌تر به ترکیب ذی‌نفعان و متضرران براساس داده‌های خرد جغرافیایی، محیط زندگی، فاصله از شهر اصلی و... شیوه جبران و...  
 ۲. برنامه اداره کشور بدون نفت، مرکز پژوهش‌های مجلس، نسخه عمومی، خرداد ۱۳۹۸.



این طرح، با بی‌مهری مواجه شد و عملاً در حال حاضر برخی از موارد آن موضوعیت ندارد، ضمن اینکه راه‌های متعدد دیگری نیز از آن زمان توسط گروه‌ها و مراکز مختلف همکار پیشنهاد شده است. بدیهی است که اگر قرار به در دستور کار قرار گرفتن اصلاحات ساختاری با محوریت بازتعریف ذی‌نفعان مالییه عمومی، ترک اعتیاد نفتی و بازپروری آن براساس منبع غیرطبیعی باشد، طرح بسیار بزرگ‌تر، دقیق‌تر و با وسواس بیشتری باید در دستور کار قرار گیرد و برنامه تصفیر و امثالهم می‌توانند در این زمینه به‌عنوان راهنما عمل کنند.

### داستانی با پایان کاملاً باز...

بودجه اگرچه برنامه مالی دولت است، اما تعادلی از ذی‌نفعان حول آن شکل گرفته است که یکایک ۸۴ میلیون ایرانی را درگیر می‌کند. دامنه درگیرسازی بودجه به اندازه تمام افرادی است که مالیات می‌دهند یا نمی‌دهند، یارانه می‌گیرند یا نمی‌گیرند، از کالاها و خدمات دولتی بهره‌مند هستند یا به‌دلیل کمبود منابع یا شیوه و تعریف ارائه خدمت بهره‌مند نیستند و... به اول داستان برمی‌گردیم و آن را تکرار می‌کنیم (تکرار از این بابت که نتایج آن مهم خواهد بود). «بودجه کشور ما:

- به اندازه مالیات بر سودی که بدون زحمت و حتی بدون ورود در تولید در تمام حساب‌های بانکی میلیاردی می‌خواهد و گرفته نمی‌شود،
- به اندازه مالیات بر ثروت ثروتمندان واقع در هزارک‌ها و ده هزارک‌های ثروتی و درآمدی که املاک و خودروهای گران‌قیمت، دارند و اما اخذ نمی‌شود،
- به اندازه کارخانه‌هایی که می‌توانند به‌دلیل تأثیرات بودجه روی قیمت‌های نسبی سودده یا باشند یا نباشند،
- به اندازه منابعی که ممکن است وارد حوزه‌هایی از تولید شود که عملاً بهره‌ور نیستند یا عملاً می‌توانند موتور رشد باشند،
- به اندازه افزایش یا کاهش در عوارض خروج به مقاصد خاصی که می‌تواند از مسافرت‌های نزدیک و قریب یا دور و بعید گرفته شود یا نشود،
- به اندازه تسهیل یا تحمیل فشار بر زندگی خودروداران و خودروداران از بابت کم و زیاد کردن یارانه سوخت و قیمت آن،
- به اندازه تغییر در تقاضای دل و جگری که به‌خاطر اخذ یا عدم اخذ یا افزایش مالیات ارزش افزوده، به جای نوع دیگری از مالیات، می‌تواند به آن جگرکی تحمیل کند،
- به اندازه بدهی عمومی انباشته‌ای که بر گرده تک تک ایرانیان به دنیا آمده قرار دارد و می‌تواند نباشد،

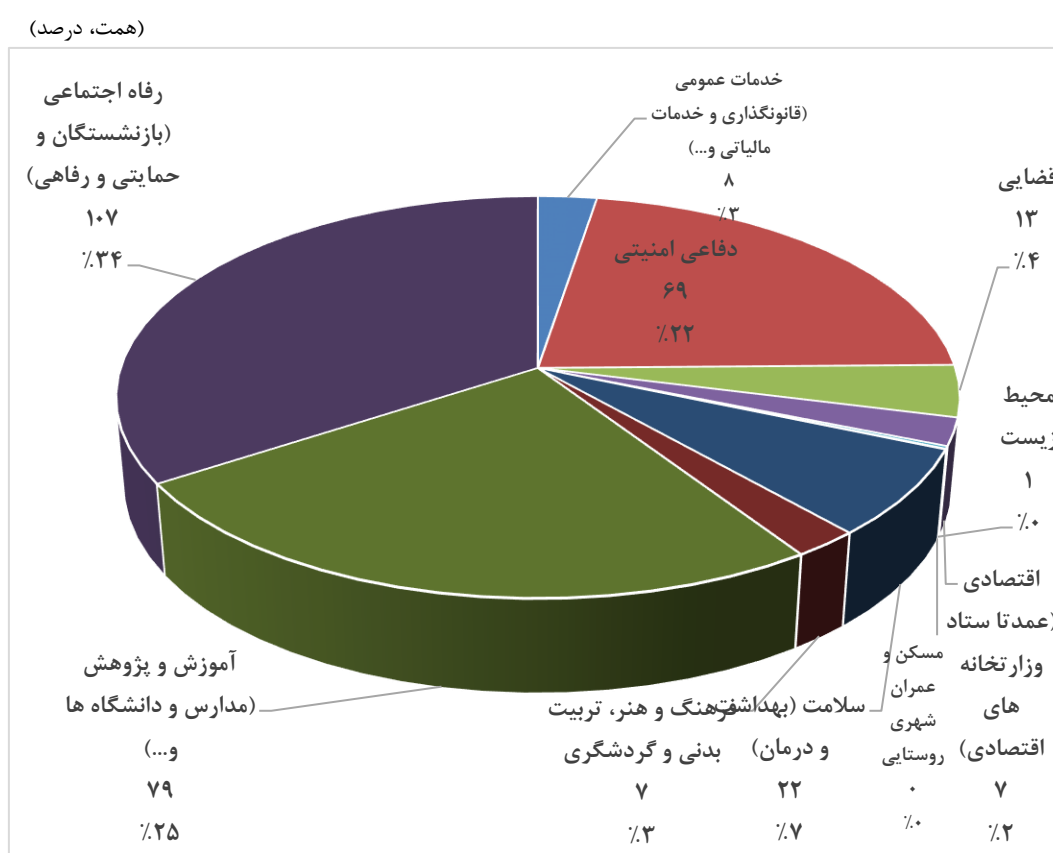
- به اندازه مالیات بر تراکنش‌های بزرگ که اخذ می‌شود یا نمی‌شود،
- به اندازه داروهای بی‌کیفیت که می‌تواند ارزان به دست من و شما برسد یا نرسد،
- به اندازه کارت‌خوان‌هایی که نصب می‌شود یا نمی‌شود،
- به اندازه مدارسی که می‌توانند وسایل گرمایشی ایمن داشته باشند یا نداشته باشند،
- به اندازه تصادف‌هایی که می‌توانند در جاده‌های بی‌کیفیت اتفاق بیفتند یا نیفتند،
- به اندازه بیکارانی که می‌توانند در نتیجه کاهش تزریق بودجه‌ای و تشدید رکود از سر فشار زندگی به سارقان آینده تبدیل شوند یا نشوند و...
- به اندازه کودکان و اطفال کار، به اندازه زباله‌گردان‌ها، به اندازه پدران شرمنده، و ...
- به اندازه تورمی که می‌تواند به خاطر چاپ پول ناشی از کسری بودجه ایجاد شده و جیب همه را خالی کند و بر ثروت عده‌ای بیفزاید و...»

**بر زندگی ما و شما اثر دارد و ما را در برخی حوزه‌ها ذی‌نفع و در برخی موارد متضرر شده خود کرده است.** این بودجه طی دهه‌های گذشته از آغاز اکتشاف نفت وارد زندگی اقتصادی - اجتماعی حال و هوای نفتی دارد و هر ریالی از بودجه که در سلول‌های ما جاری است، بوی نفت هم می‌دهد. جاری شدن نفت در بودجه، طی دهه‌های متمادی، تعادلی از ذی‌نفعان که ما هم جزو آن - بسته به موقعیت، کم و زیاد - هستیم را ایجاد کرده که اکنون به راحتی و کیفیت سابق قابل ادامه نیست - حتی اگر در شرایط تحریم نباشیم. اما تحریم نفت، شرایطی را فراهم آورده که این مشکل مضمّن و اعتیاد همه‌گیر، بیشتر پیش چشم ما قرار گیرد و درد بیشتری را به ما تحمیل کند. نحوه مواجهه با آن بسته به انتخاب ما دارد و به قولی، توپ در زمین همه مردم است (مردم عادی، کسبه، اعضای هیئت علمی، تولیدکنندگان، بازرگانان، روحانیان، معلمان، پزشکانان، فعالان رسانه‌ای، حافظان نظم و امنیت، گروه‌های سیاسی، گروه‌های مردم‌نهاد، تویتربازان، هیئت‌های مذهبی، دانشجویان، و مسئولان و تصمیم‌گیران. ما می‌توانیم، در اجماعی ملی، کاری کنیم که از این درد بروز کرده، با تدبیر، به‌عنوان فرصتی برای ترک اعتیاد ملی و بازتعریف تعادل ذی‌نفعان بودجه‌ای با هدف بهره‌ورتر کردن و درمان آن استفاده کنیم، یا با بی‌تدبیری و دمیدن در تنش‌های ناشی از این پروژه و فعال کردن گسل‌های جدید اجتماعی، خرابی بزرگ‌تری به بار بیاوریم، یا اینکه کاری نکنیم و با چاپ پول و استقراض و امثالهم، صرفاً نظاره‌گر تشدید وخامت اوضاع باشیم تا کی به دوگانه مهلک بازتوزیع حداکثری یا آزادسازی رادیکال برسد و یا اینکه با فشار اجتماعی و بی‌عملی، مجدداً زمینه جاری شدن نفت، آن هم نه با کیفیت و مقدار قبلی را فراهم کرده و خود را گروگان نفت و مطامع بیگانگان ساخته و ادامه تعادل ناکارآمد قبلی را پی بگیریم و در ادامه اعتیاد اقتصادسوزمان شریک باشیم. انتخاب با آحاد شهروندان است.



**پیوست**

این بخش از گزارش در سال‌های پیش در داخل متن اصلی گزارش می‌آمد، که به دلیل تغییر حال و هوای گزارش امسال که عمدتاً ناظر به ساختار، کارکرد و انتظارات از بودجه امسال، به زبان ساده است تا شرح ساده ارقام آن، در پیوست ارائه می‌شود. در صورت ابهام در برخی تعاریف و مفاهیم به گزارش‌های سال‌های گذشته بودجه به زبان ساده مراجعه فرمایید.

**هزینه‌های بودجه براساس امور**

سهم من در امور هزینه‌ای بودجه

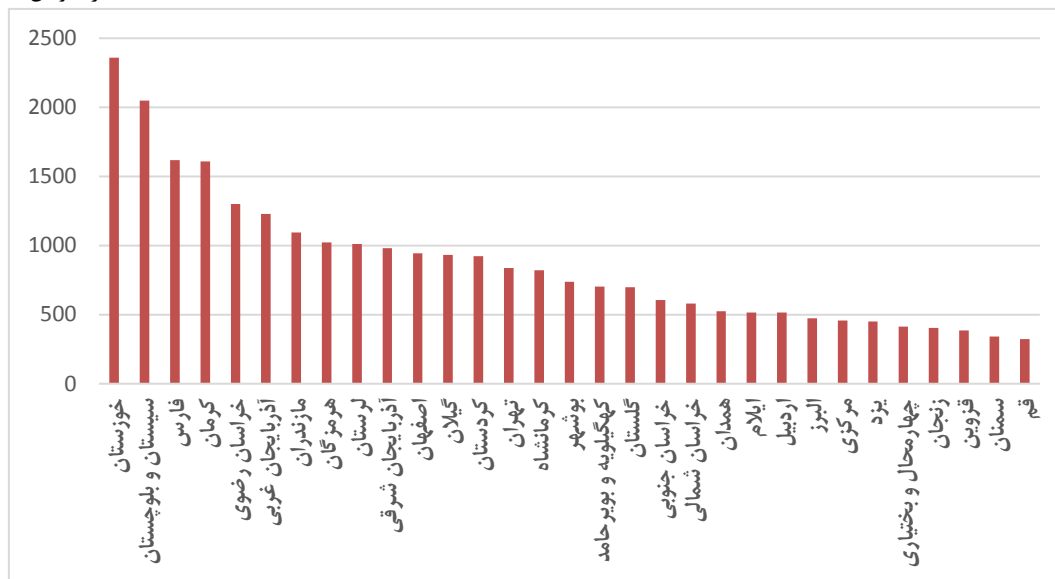
امور	رقم لایحه (همت)	رشد نسبت به قانون ۹۸ (درصد)	رشد واقعی (با تعدیل تورمی ۳۰ درصد)	سرانه (سهم من - تومان)
خدمات عمومی (قانونگذاری و خدمات مالیاتی و...)	۸	-۶/۱	-۳۶	۹۶,۵۳۲
دفاعی امنیتی	۶۹	-۲/۴	-۳۲	۸۲۴,۸۵۲
قضایی	۱۳	۱۳/۶	-۱۶	۱۵۴,۸۳۹
اقتصادی (عمدتاً ستاد وزارتخانه‌های اقتصادی)	۷	۱۵/۷	-۱۴	۸۲,۶۲۷
محیط زیست	۱	۳۴۵/۵	۳۱۶	۷,۶۵۴
مسکن و عمران شهری روستایی	۰	*-۰/۲	-۳۰	۲,۰۲۱
سلامت (بهداشت و درمان)	۲۲	*-۱/۸	-۳۲	۲۶۱,۶۰۷
فرهنگ و هنر، تربیت بدنی و گردشگری	۷	۹	-۲۱	۸۳,۰۳۵
آموزش و پژوهش (مدارس و دانشگاه‌ها و...)	۷۹	۱۵/۸	-۱۴	۹۳۸,۷۰۷
رفاه اجتماعی (بازنشستگان و حمایتی و رفاهی)	۱۰۷	** -۲/۸	-۳۳	۱,۲۷۰,۵۴۹
جمع کل با متفرقه‌ها و استانی	۳۶۷	۴/۲	-۲۶	۴,۳۷۱,۸۰۸

\* البته بخشی از این رشد پایین به علت انتقال حدود ۳۰ همت از مصارف این فصول به فرابودجه تبصره «۱۴» هست که نتایج مقایسه سالیانه را نامعتبر کرده است.



### اعتبارات عمرانی استانی

(میلیارد تومان)

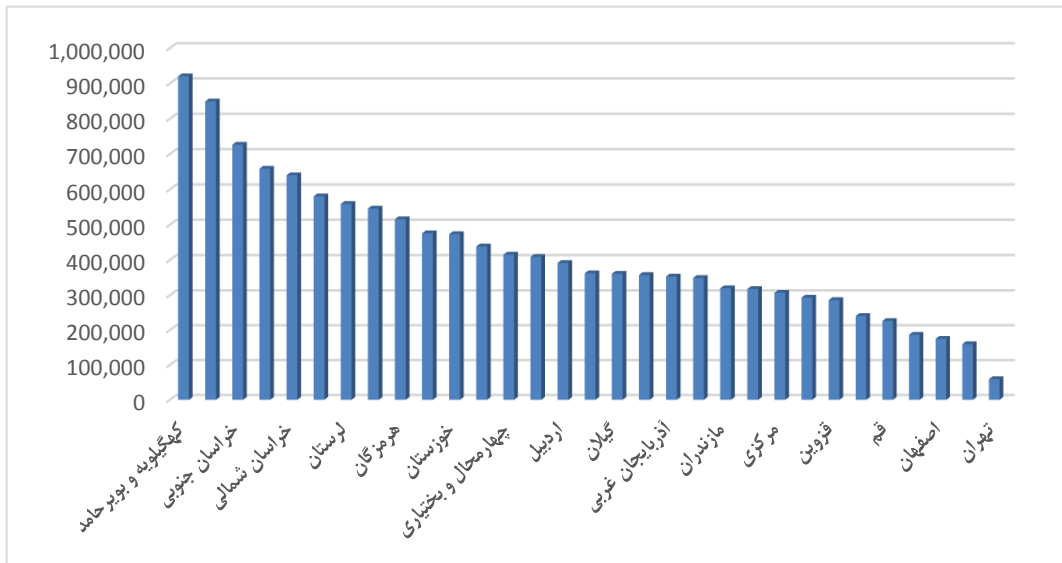


### اعتبارات عمرانی استانی

اعتبار عمرانی (میلیارد تومان)	استان	اعتبار عمرانی (میلیارد تومان)	استان	اعتبار عمرانی (میلیارد تومان)	استان
۵۲۴	همدان	۹۴۳	اصفهان	۲,۳۵۹	خوزستان
۵۱۵	ایلام	۹۳۱	گیلان	۲,۰۴۹	سیستان و بلوچستان
۵۱۴	اردبیل	۹۲۳	کردستان	۱,۶۶۹	فارس
۴۷۳	البرز	۸۳۷	تهران	۱,۶۰۹	کرمان
۴۵۷	مرکزی	۸۲۲	کرمانشاه	۱,۳۰۰	خراسان رضوی
۴۵۰	یزد	۷۳۸	بوشهر	۱,۲۲۹	آذربایجان غربی
۴۱۴	چهارمحال و بختیاری	۷۰۲	کهگیلویه و بویراحمد	۱,۰۹۳	مازندران
۴۰۵	زنجان	۶۹۸	گلستان	۱,۰۲۲	هرمزگان
۳۸۶	قزوین	۶۰۶	خراسان جنوبی	۱,۰۱۱	لرستان
۳۴۱	سمنان	۵۸۰	خراسان شمالی	۹۸۱	آذربایجان شرقی
۳۲۲	قم	<p>نکته: اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی که در استان‌ها اجرا می‌شود در این جدول و نمودار بالای آن وجود ندارد.</p>			

سهم هر نفر (سرانه) در مجموع اعتبارات عمرانی استانی

(تومان)



سهم هر نفر (سرانه) در مجموع اعتبارات عمرانی استانی

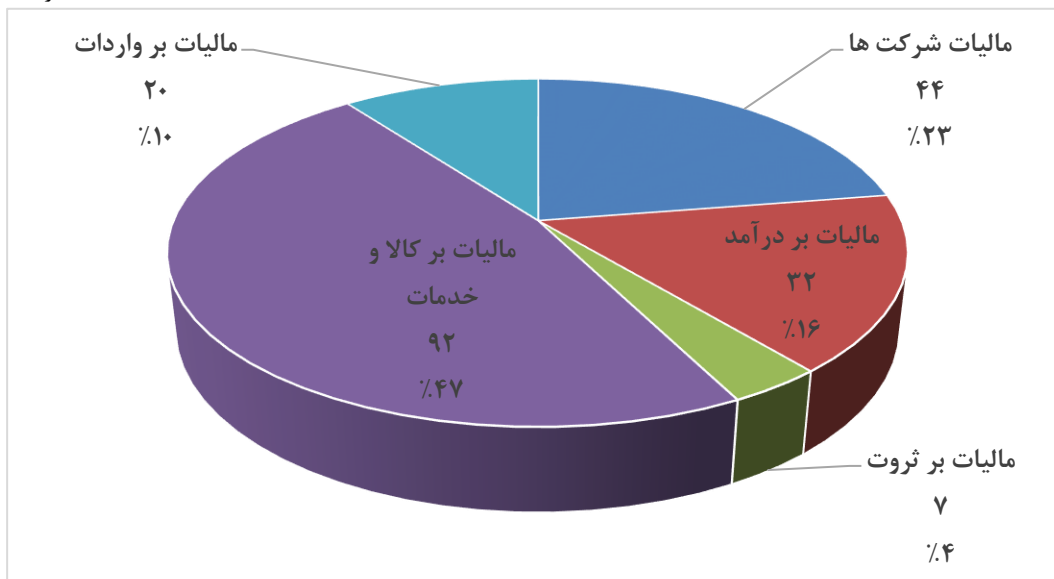
استان	سرانه عمرانی (تومان)	استان	سرانه عمرانی (تومان)	استان	سرانه عمرانی (تومان)
کهگیلویه و بویراحمد	۹۲۰،۱۷۲	سمنان	۴۳۸،۳۷۹	مرکزی	۳۰۶،۸۲۹
ایلام	۸۴۹،۰۷۴	چهارمحال و بختیاری	۴۱۵،۱۸۳	همدان	۲۹۳،۰۳۶
خراسان جنوبی	۷۲۶،۵۹۷	کرمانشاه	۴۰۸،۹۳۸	قزوین	۲۸۶،۱۴۷
سیستان و بلوچستان	۶۵۸،۶۰۰	اردبیل	۳۹۱،۴۷۷	آذربایجان شرقی	۲۴۰،۳۷۷
خراسان شمالی	۶۳۹،۹۱۴	زنجان	۳۶۲،۲۱۳	قم	۲۲۶،۱۷۶
بوشهر	۵۸۰،۲۷۸	گیلان	۳۶۰،۹۶۶	خراسان رضوی	۱۸۶،۴۰۶
لرستان	۵۵۸،۷۳۵	یزد	۳۵۷،۵۵۰	اصفهان	۱۷۴،۸۸۰
کردستان	۵۴۵،۵۰۵	آذربایجان غربی	۳۵۳،۲۴۶	البرز	۱۵۹،۷۳۶
هرمزگان	۵۱۵،۴۹۷	گلستان	۳۴۹،۱۵۳	تهران	۵۹،۲۰۷
کرمان	۴۷۵،۶۱۳	مازندران	۳۲۰،۰۳۱		
خوزستان	۴۷۳،۲۵۳	فارس	۳۱۷،۷۷۳		

نکته: اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی در این جدول و نمودار بالای آن وجود ندارد. این ارقام صرفاً برای طرح‌هایی است که در شورای استان مربوطه در مورد آن تصمیم‌گیری می‌شود.



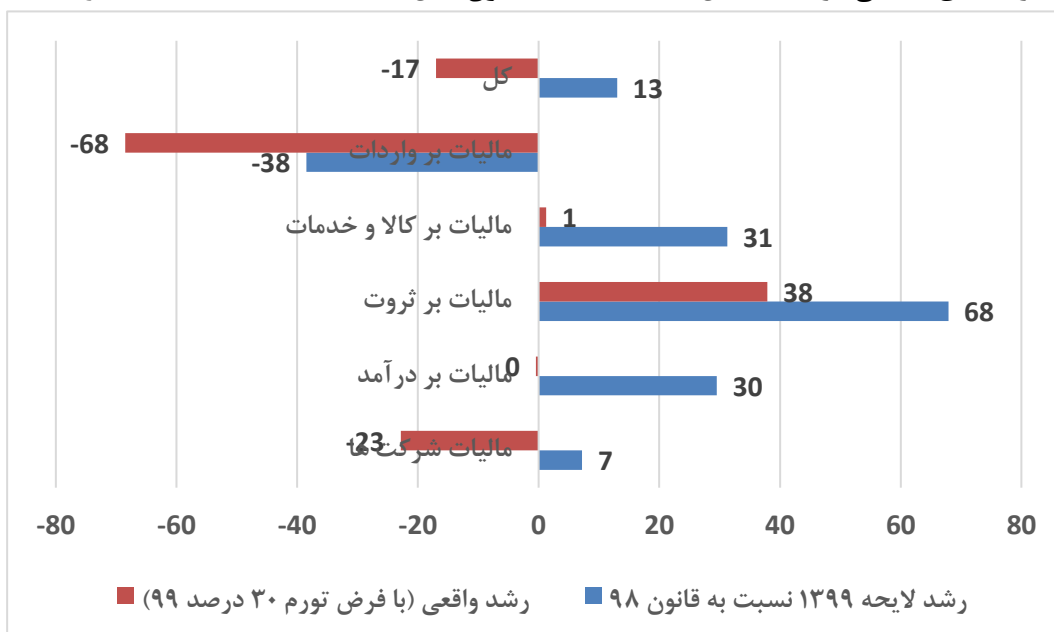
### مالیات‌ها در بودجه

(همت، درصد)



(درصد)

### رشد‌های مالیاتی در لایحه سال ۱۳۹۹ نسبت به قانون سال ۱۳۹۸

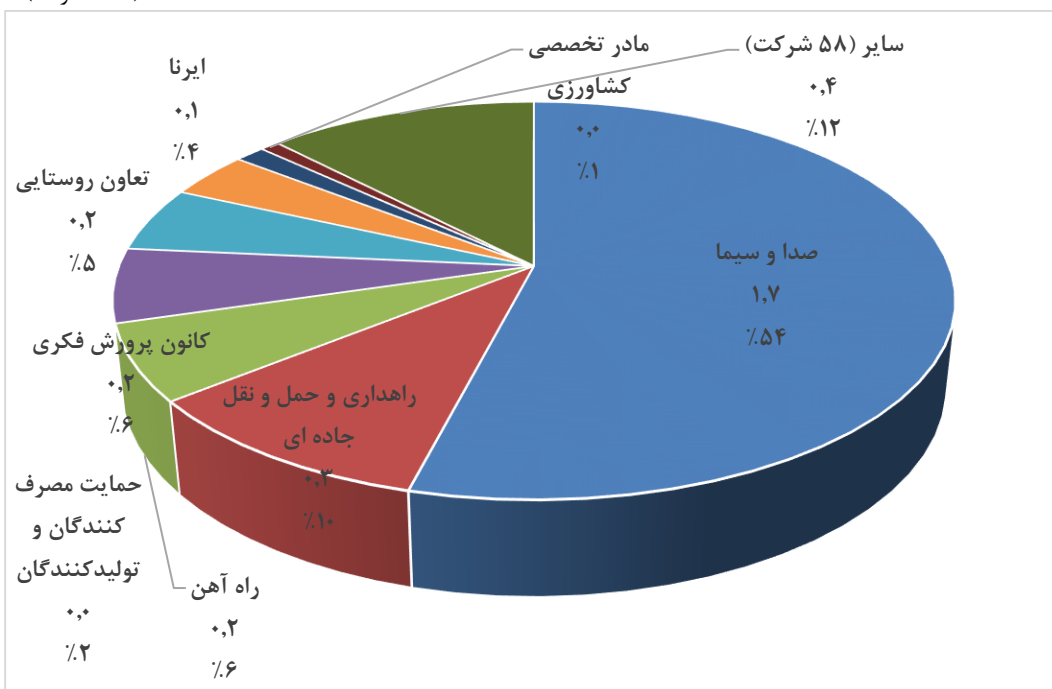


شرکت‌های دولتی بر حسب نوع، تعداد و مقدار بودجه

نوع شرکت	تعداد	بودجه (همت)
اقتصادی	۲۸۰	۱۲۹۸
بانک‌های دولتی و بانک مرکزی	۹	۱۱۹
رفاه اجتماعی	۲	۲۵
دفاعی امنیتی	۱۵	۱۲
مسکن و عمران شهری روستایی	۵۶	۱۲
سایر مؤسسات انتفاعی	۲	۱۰
فرهنگ و هنر، تربیت‌بدنی و گردشگری	۱۱	۵
خدمات عمومی	۶	۱

شرکت‌های زیان‌ده کمک‌بگیر از محل بودجه براساس حجم کمک

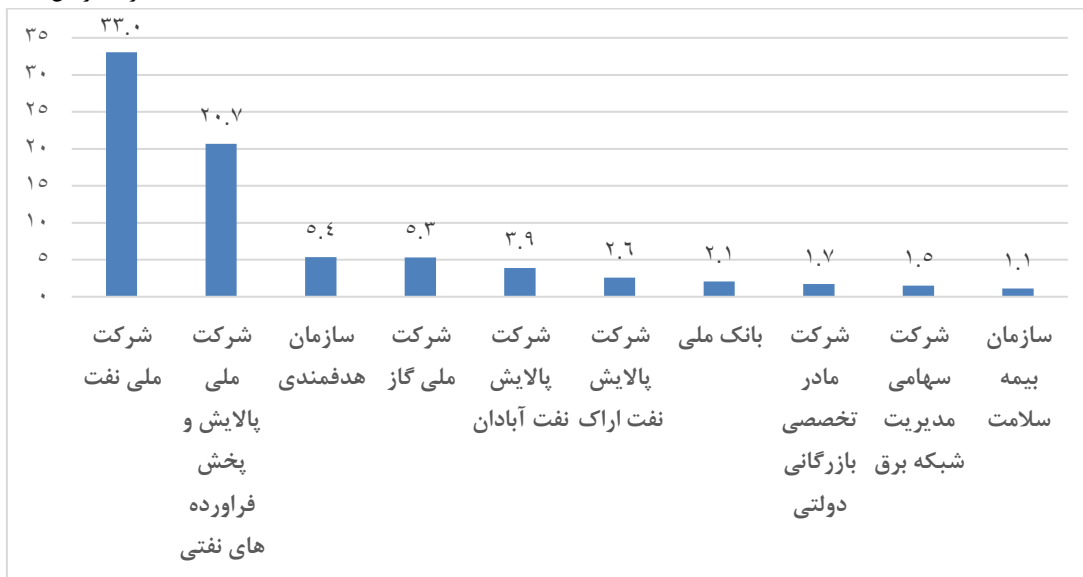
(همت، درصد)





## شرکت‌های بزرگ دولتی از لحاظ حجم بودجه

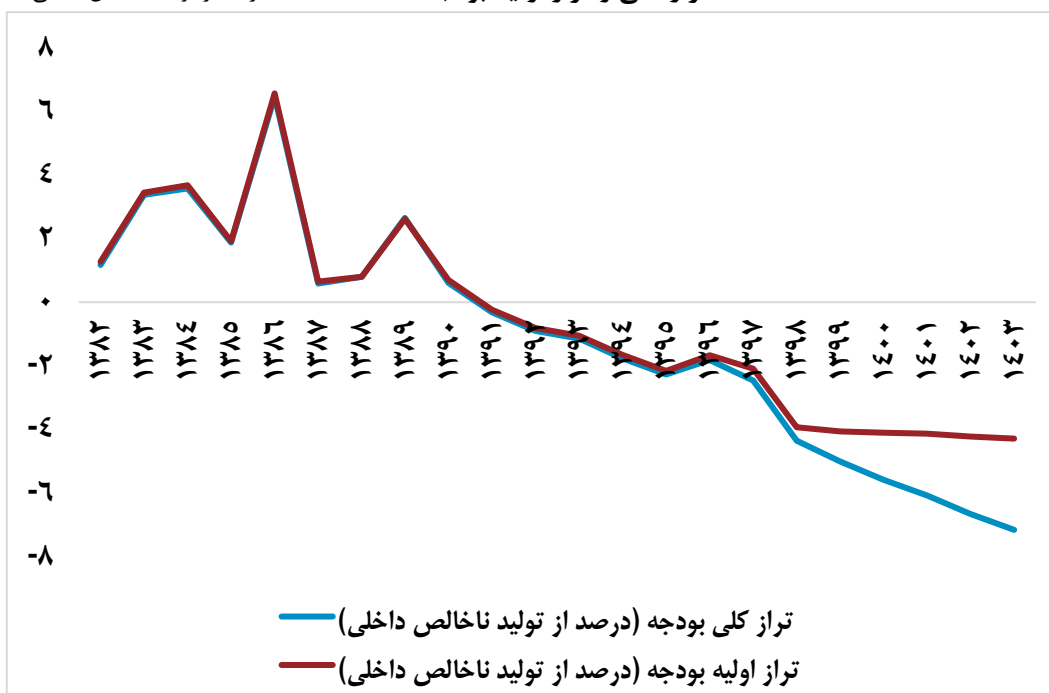
(درصد از کل)



توضیح: البته بخش زیادی از بودجه شرکت ملی نفت، پالایش و پخش و سازمان هدفمندی به صورت حسابداری در بودجه این شرکت‌ها منعکس می‌شود.

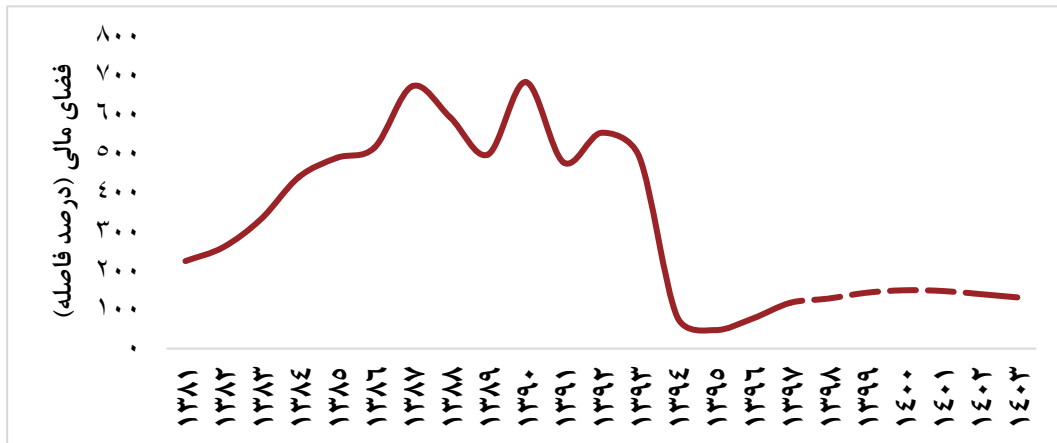
(درصد از تولید ناخالص داخلی)

## تراز کلی و تراز اولیه بودجه



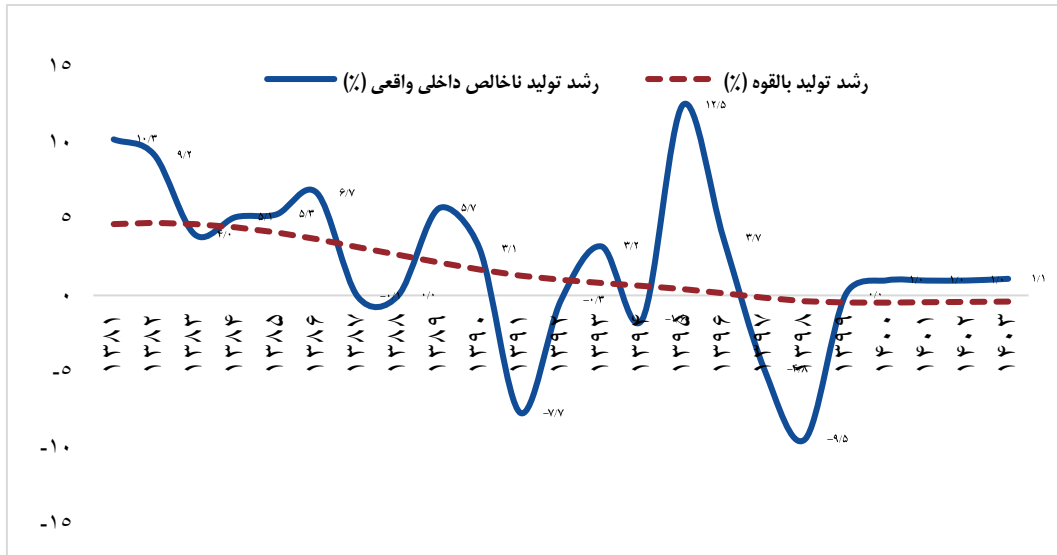
### فضای مالی

(درصد از فاصله تا آستانه ناپایداری ۷۰ درصدی)



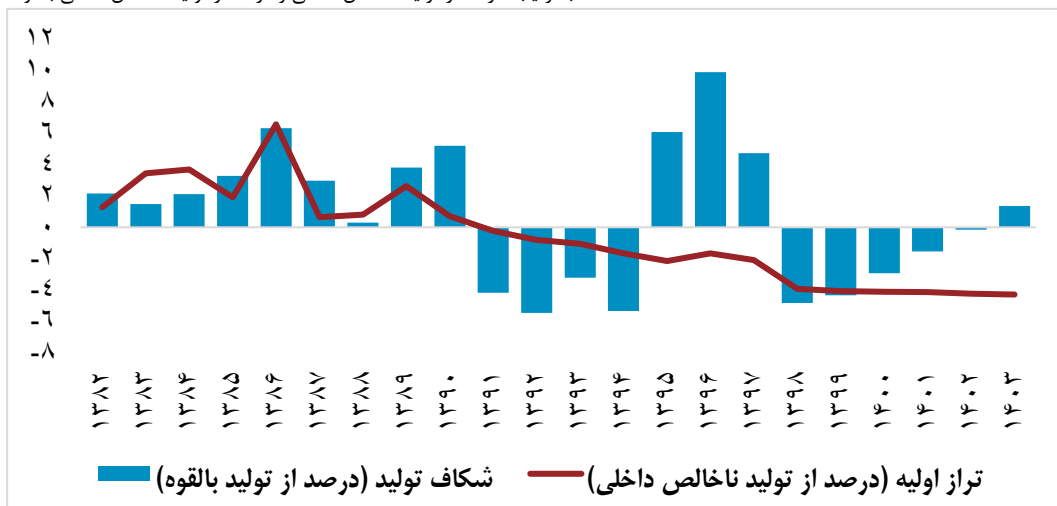
### رشد واقعی و بالقوه اقتصاد

(درصد)



### تراز اولیه بودجه و شکاف تولید

(به ترتیب، درصد از تولید ناخالص داخلی و درصد از تولید ناخالص داخلی بالقوه)

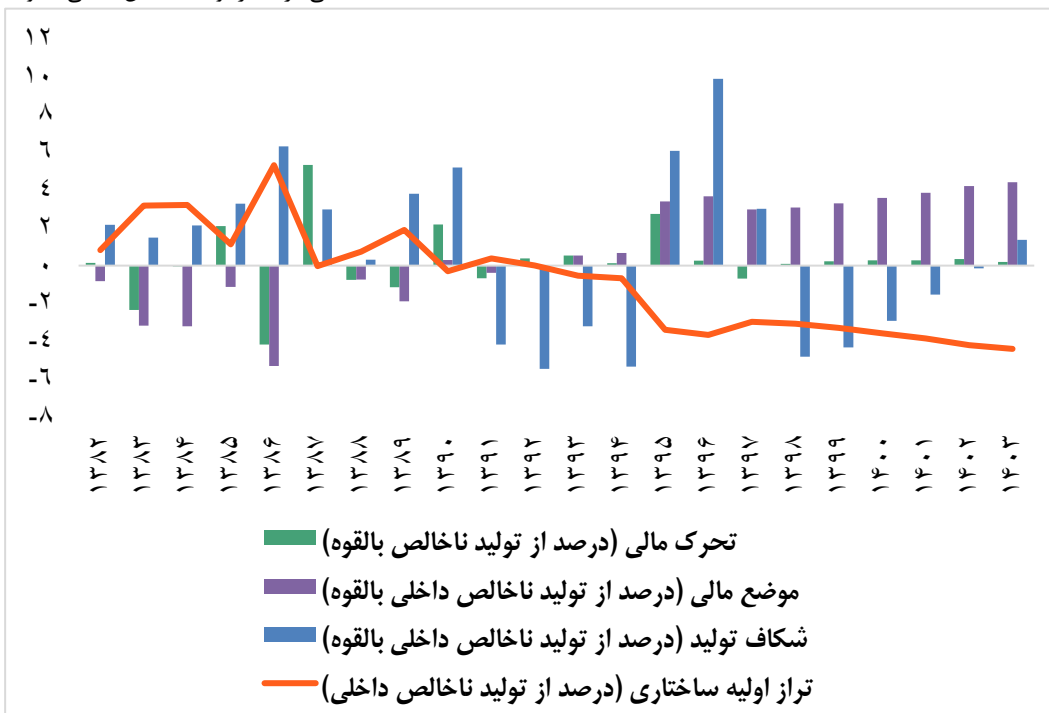






### تراز اولیه ساختاری، تحرک مالی، موضع مالی، شکاف تولید

(همگی درصد از تولید ناخالص داخلی بالقوه)



## منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.
۳. قاسمی، محمد. چارچوب مفهومی بودجه و بودجه‌ریزی، دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۴. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸.
۵. امیرخانی، رضا. نفحات نفت، نشر افق، ۱۳۹۴.
6. Dao, M. Q. (2012). Government expenditure and growth in developing countries. *Progress in Development Studies*, 12(1). <https://doi.org/10.1177/146499341101200105>
7. Benos, N., & Zotou, S. (2014). Education and economic growth: A meta-regression analysis. *World Development*, 64.
8. Neycheva, M. (2010). Does public expenditure on education matter for growth in Europe? A comparison between old EU member states and post-communist economies. *Post-communist economies*, 22(2).
9. Wang, K. M. (2011). Health care expenditure and economic growth: Quantile panel-type analysis. *Economic Modelling*, 28(4).
10. Murray Petrie and Jon Shields, "Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?" *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2010/2, available at: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Producing-a-Citizens-Guide-to-the-Budget.pdf>
11. Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2019). *Austerity: When it Works and when it Doesn't*. Princeton University Press.
12. Saez, E., & Zucman, G. (2019). *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*.
13. IBP, 2012, *The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*, Washington: International Budget Partnership, available at: [www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf](http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf)
14. *Citizen's Guide to the Federal Budget*, DIANE Publishing, 1995 (Available on Google Books: [https://books.google.com/books?id=3IIVbGND\\_7MC&printsec=frontcover#v=onepage&q](https://books.google.com/books?id=3IIVbGND_7MC&printsec=frontcover#v=onepage&q))
15. United States. Office of Management and Budget. *Citizen's Guide to the Federal Budget. 1996-2002*. <https://fraser.stlouisfed.org/title/?id=424> , accessed on December 8, 2014.
16. *A People's Guide to The Federal Budget*, National Priorities Project, [https://www.nationalpriorities.org/media/uploads/peoples\\_budget/npppeoplesguideoct2011.pdf](https://www.nationalpriorities.org/media/uploads/peoples_budget/npppeoplesguideoct2011.pdf) , accessed on 2 December, 2014.
17. *Your Role as a Taxpayer*, *Citizen's Guide to the Federal Budget*, [http://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/whys/thm01/les01/ac3\\_thm01\\_les01.jsp](http://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/whys/thm01/les01/ac3_thm01_les01.jsp) , accessed on 9 December, 2014.



شماره مسلسل: ۱۶۷۶۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار

ناظر علمی: محمد قاسمی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

۲. بودجه برای مردم

۳. بودجه برای شهروندان

۴. بودجه به زبان ساده



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۰/۳