

دوره دهم - سال سوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره چاپ: ۱۲۴۷

شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

(ویرایش دوم)

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۶۲۱۹

دی‌ماه ۱۳۹۷

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی کشور
۲	۱-۱. رشد اقتصادی ایران
۳	۱-۲. نرخ تورم
۴	۱-۳. اشتغال و بازار کار
۵	۱-۴. فقر و توزیع درآمد
۶	۱-۵. جمع‌بندی
۷	۲. تصویر کلان منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۱۰	۳. مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۱۰	۳-۱. تصمیم‌گیری درباره رویکرد بودجه سال ۱۳۹۸
۱۱	۳-۲. نحوه مدیریت کسری بودجه بدون نفت: راهبرد پیشنهادی برای بودجه سال ۱۳۹۸
۱۳	۳-۳. برآورد منابع حاصل از صادرات نفت و خالص صادرات گاز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۱۵	۳-۴. تصمیم‌گیری درباره حمایت از معیشت عمومی
۱۷	۳-۵. تصمیم‌گیری درباره سیاست ارزی دولت (اختصاص یا عدم اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی)
۱۹	۳-۶. تصمیم‌گیری درباره صندوق توسعه ملی و تکالیف بودجه‌ای نسبت به منابع آن
۲۱	۳-۷. تصمیم‌گیری درباره نحوه اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها
۲۲	۳-۸. تصمیم‌گیری درباره تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی)
۲۳	۳-۹. تصمیم‌گیری درباره انتشار اوراق مالی اسلامی
۲۵	۳-۱۰. تصمیم‌گیری درباره برخی سیاست‌های پولی و بانکی
۲۷	۴. پیشنهادهایی برای مدیریت و کاهش کسری بودجه بدون نفت
۲۹	۴-۱. اصلاحات در حوزه امور حاکمیتی
۳۴	۴-۲. اصلاحات در حوزه بازتوزیعی و تأمین اجتماعی
۳۵	۴-۳. اصلاحات در حوزه امور توسعه و عمران
۳۵	۴-۴. اصلاحات در حوزه امور شرکت‌های عمومی و دولتی



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری
(ویرایش دوم)

چکیده

بررسی ارقام بودجه سال ۱۳۹۸ حاکی از آن است که دولت قصد نداشته ارقام سناریوهای بدبینانه درباره مقدار صادرات نفت یا قیمت نفت را در سقف منابع و مصارف بودجه منعکس کند. بخشی از این نگاه دولت می‌تواند ناشی از ضرورت‌های اقتصادی باشد که مخارج دولت را تنها موتور تحریک‌کننده رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۸ می‌داند. بخشی از این رویکرد هم به نگاه سیاسی دولت، مبنی بر ضرورت کنترل انتظارات و مدیریت تبعات سیاسی و اجتماعی تحریم‌ها از طریق لایحه بودجه باز می‌گردد. از دیدگاه اجرایی دولت انتظار دارد در صورت عدم تحقق منابع حاصل از صادرات نفت، از طریق سازوکار تخصیص اعتبارات در حدود منابع در دسترس، دولت را اداره کند. برخی کارشناسان در مقابل معتقدند در سال آینده برخلاف سال‌های گذشته دولت نمی‌تواند با تکیه بر ابزار «تخصیص» (که هر ساله با استفاده از آن عملاً مستقل از مصوبه مجلس به تخصیص اعتبار می‌پرداخت)، عدم تحقق منابع را مدیریت کند.

رویکرد پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها، تهیه و تصویب بودجه بر مبنای کنترل متغیر «کسری بودجه بدون نفت» است. از این منظر لازم است تا منابع در دسترس واقع‌بینانه برآورد شده و نحوه استفاده منابع نفتی به بودجه اصلاح شود به گونه‌ای که با عیان شدن متغیر «کسری بودجه بدون نفت» محور مذاکرات مجلس شورای اسلامی، نحوه کنترل و جبران این کسری گردد.

در کنار نکته فوق پیرامون اصلاح ارقام و ساختار کلان بودجه لازم است اصلاحات متعددی در حوزه منابع و مصارف بودجه انجام شود. این اصلاحات (که مشروح آنها در گزارش‌های دیگر ارائه شده و همگی با در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی مطرح شده‌اند) عبارتند از:

- ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و حذف معافیت‌های غیرضرور،
- تفکیک حساب‌های بانکی شخصی و تجاری جهت جلوگیری از فرار مالیاتی و رفتارهای سوداگرانه،
- مالیات بر مشتریان پرمصرف آب، برق و گاز و اصلاح سازوکار پرداخت یارانه حامل‌های انرژی،
- پلکانی کردن مالیات بر حقوق کارکنان،
- شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه،
- کنترل هزینه‌های عمومی دولت و تهیه برنامه‌های عملیاتی کاهش هزینه برای دستگاه‌های پرهزینه،
- حذف موازی کاری بین دستگاه‌ها،

- آغاز اصلاحات پارامتریک در حوزه بازنشستگی و بیمه‌ای،
- افزایش بازدهی شرکت‌ها و سرمایه‌های در اختیار صندوق‌ها،
- ساماندهی سیاست‌های حمایتی جهت جلوگیری از ناهماهنگی‌ها و موازی‌کاری‌های موجود،
- فراهم کردن زمینه برای واگذاری سریع طرح‌های عمرانی و تغییر رویه انتخاب و اجرای طرح‌های عمرانی،
- ساماندهی سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی،
- تمرکز کلیه منابع شرکت‌ها در خزانه،
- مالیات بر سود سپرده‌های بانکی،
- مالیات بر عایدی سرمایه (املاک)،
- مالیات بر خانه‌های لوکس،
- جلوگیری از فرار مالیاتی برخی از مشاغل،
- مالیات بر مجموع درآمد.

مقدمه

این گزارش به بررسی نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور می‌پردازد. بدین‌منظور پس از ارائه تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی کشور، نمایی از ارقام کلان منابع و مصارف لایحه بودجه ارائه می‌شود. در ادامه مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بررسی شده است. در نهایت راهکارهای پیشنهادی در جهت ایجاد منابع پایدار و مدیریت و کنترل هزینه‌های عمومی ارائه شده است.

۱. تصویری از متغیرهای کلان اقتصادی کشور

متغیرهای کلان اقتصادی بر منابع و مصارف بودجه عمومی کشور اثرگذار است. از این‌رو آگاهی نسبت به وضعیت این متغیرها در زمان تصویب لایحه بودجه از اهمیت بسزایی برخوردار است. در ادامه وضعیت برخی از مهم‌ترین این متغیرها تشریح شده است.

۱-۱. رشد اقتصادی ایران

عملکرد بخش حقیقی اقتصاد در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ بیش از هر چیز متأثر از وضع تحریم‌های جدید و بحران ارزی است. با توجه به ماهیت نسبتاً مشابه تحریم‌های اقتصادی جدید آمریکا با تحریم‌های دور قبلی و واکنش‌های عملی فعالان اقتصادی کشورهای طرف معامله، انتظار می‌رود در سال ۱۳۹۸



شاهد وضعیت نسبتاً مشابهی با سال ۱۳۹۱ از حیث تأثیر بر عملکرد بخش حقیقی باشیم. بررسی وضعیت کلی عملکرد اقتصاد در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۷ این موضوع را تأیید می‌کند. در این دوره شاهد جهش ارزی، افت تولید برخی صنایع و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها بوده‌ایم که انتظار می‌رود، عملکرد تولید و بخش حقیقی اقتصاد را تحت تأثیر قرار دهند.

سناریوهای در نظر گرفته شده برای پیش‌بینی عملکرد اقتصاد به شرح زیر هستند:

سناریو اول: افت میانگین حدود ۸۰۰ هزار بشکه در روز برای صادرات نفت و میعانات گازی در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ (میانگین ۱/۹ میلیون بشکه در روز صادرات نفت و میعانات در کل سال) و میانگین روزانه یک میلیون بشکه صادرات نفت و میعانات گازی در سال ۱۳۹۸.

سناریو دوم: افت میانگین حدود ۱/۶ میلیون بشکه در روز برای صادرات نفت و میعانات گازی در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ (میانگین حدود ۱/۵ میلیون بشکه در روز صادرات نفت و میعانات در کل سال) و میانگین روزانه ۹۰۰ هزار بشکه صادرات نفت و میعانات گازی در سال ۱۳۹۸.

با در نظر گرفتن این سناریوها و عملکرد مورد انتظار بخش‌های اقتصادی، پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۷ رشد اقتصادی ایران در سناریو اول ۲/۶- و در سناریو دوم ۵/۵- درصد باشد. این میزان برای رشد بدون نفت به ترتیب ۵/۵ (نیم) و ۱- درصد برآورد می‌شود. همچنین با در نظر گرفتن عواملی همچون وضعیت صادرات نفت، بودجه دولت (و در نتیجه تأثیر آن بر بخش ساختمان و خدمات عمومی در طرف عرضه اقتصاد) و واردات و صادرات (و تأثیر آن بر بخش‌های صنعت و بازرگانی) رشد سال ۱۳۹۸ بین ۵/۵- تا ۴/۵- درصد پیش‌بینی می‌شود.^۱

برآوردهای انجام شده در سناریوهای یک و دو، با فرض تداوم شرایط موجود صورت گرفته است. این در حالی است که به طور بالقوه سیاستگذار خواهد توانست با اتخاذ سیاست‌های فعالانه مناسب در وضعیت جدید و کاهش تهدیدها و بهره‌گیری از فرصت‌های ناشی از آن، تبعات منفی را کاهش دهد. پیش از این مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، با در نظر گرفتن همه تهدیدها و امکانات و فرصت‌های موجود، برنامه‌ای عملیاتی با عنوان «برنامه فعالانه ضد تحریم» تهیه کرده و در اختیار سیاستگذاران ذی‌ربط قرار داده است. برآوردهای انجام شده نشان می‌دهد که با فرض اجرای برنامه مذکور، رشد اقتصادی بدون نفت تا ۱ درصد در سال ۱۳۹۷ و ۳ درصد در سال ۱۳۹۸ افزایش یابد. به عبارت دیگر به طور بالقوه و با فرض اتخاذ تدابیر فعال سیاستی، رشد اقتصادی بدون نفت در سال جاری و سال ۱۳۹۸ می‌تواند مثبت باشد.

۲-۱. نرخ تورم

پس از تجربه تورم تک‌رقمی در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ که متأثر از سیاست‌های اتخاذ شده در حوزه نرخ سود بانکی بود و با توجه به وضعیت نامناسب نظام بانکی و رشد نامتناسب نقدینگی، که نوعی «به تعویق

۱. صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز در آخرین گزارش‌های خود رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۱۸ را به ترتیب ۱/۵- و ۱/۶- درصد و در سال ۲۰۱۹ به ترتیب ۲/۶- و ۲/۷- پیش‌بینی کرده‌اند.

انداختن تورم» محسوب می‌شد، نرخ تورم در سال ۱۳۹۷ روندی صعودی به خود گرفت و در آبان‌ماه ۱۳۹۷ به ۱۸/۴ درصد رسید و با توجه به افزایش قابل توجه نرخ تورم نقطه به نقطه (۳۹/۹ درصد در آبان‌ماه) این روند صعودی در ادامه سال نیز تداوم خواهد داشت. بررسی‌ها نشان می‌دهد مهمترین عوامل افزایش تورم در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۷، تغییر در ترکیب نقدینگی و افزایش سرعت گردش پول، نقدینگی افزایش یافته در سال‌های اخیر و افزایش نرخ ارز بوده است. تورم در ادامه سال می‌تواند تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله رشد نقدینگی و سرعت گردش پول، تحولات نرخ ارز، کسری بودجه، افزایش قیمت حامل‌های انرژی باشد. از مجموع عوامل مطرح شده می‌توان نتیجه گرفت که تحولات شاخص قیمت مصرف‌کننده در ادامه سال ۱۳۹۷ و سال ۱۳۹۸ تا حد زیادی تحت تأثیر سیاستگذاری‌ها و انتظارات خواهد بود.

۳-۱. اشتغال و بازار کار

مروری بر وضعیت بازار کار ایران در سال ۱۳۹۷، نشان می‌دهد که مهم‌ترین موارد قابل توجه در این سال به شرح زیر است:

افزایش نرخ بیکاری: بررسی آمار و اطلاعات نشان می‌دهد که نرخ بیکاری کل کشور در سال ۱۳۹۶، ۱۲/۱ بوده است و در تابستان ۱۳۹۷ به ۱۲/۲ رسیده است که نسبت به فصل مشابه در سال قبل (تابستان ۱۳۹۶) ۰/۷ درصد افزایش داشته است.

نرخ بالای بیکاری جوانان: نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ ساله در سال ۱۳۹۶، ۲۸/۴ درصد بوده است و در تابستان ۱۳۹۷ به ۲۷/۲ درصد رسیده و نسبت به فصل مشابه در سال قبل ۰/۳ درصد افزایش داشته است. همچنین نرخ بیکاری جوانان شهری در سال ۱۳۹۶، ۳۱/۹ درصد بوده است. این نرخ در تابستان ۱۳۹۷ به ۳۱/۵ درصد رسیده است که نسبت به فصل مشابه در سال قبل ۰/۷ درصد افزایش داشته است. به عبارت دیگر از هر سه نفر جوان شهری جویای کار تقریباً یک نفر بیکار است.

نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان: نرخ بیکاری جمعیت دارای تحصیلات عالی در سال ۱۳۹۶ در حدود ۱۹/۴ درصد بوده است. این نرخ در تابستان ۱۳۹۷ به ۱۸/۷ درصد رسیده و نسبت به فصل مشابه در سال قبل ۰/۸ درصد کاهش داشته است.

پایین بودن نرخ مشارکت و بالا بودن جمعیت غیرفعال: نرخ مشارکت در تابستان ۱۳۹۷، ۴۰/۹ درصد بوده است که نسبت به تابستان ۱۳۹۶ (۴۰/۷ درصد) به میزان ۰/۲ درصد افزایش داشته است و نرخ مشارکت مردان و زنان به ترتیب طی این دوره ۰/۲ و ۰/۱ درصد افزایش داشته و به ترتیب به ۶۵/۱ و ۱۶/۳ درصد رسیده است.

افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل: شواهد نشان می‌دهند میانگین سنی جمعیت شاغل افزایش یافته و تمرکز سنی جمعیت شاغل به سمت گروه‌های سنی بالاتر سوق نموده است. این موضوع می‌تواند در سال‌های آتی و با نزدیک شدن گروه‌های سنی ۳۰ تا ۳۹ سال فعلی به سنین بازنشستگی مسئله‌آفرین باشد.



عدم توازن منطقه‌ای بیکاری: بررسی نرخ بیکاری در استان‌های مختلف کشور نشان می‌دهد که در تابستان ۱۳۹۷ نسبت به تابستان ۱۳۹۶، استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، سیستان و بلوچستان و آذربایجان غربی در نرخ بیکاری افزایش محسوسی داشته‌اند و استان‌های همدان، گلستان و خراسان جنوبی بیشترین کاهش را در نرخ بیکاری داشته‌اند. همچنین استان‌های خراسان شمالی (۴۶/۸ درصد)، اردبیل و اصفهان (۴۴/۹ درصد) و همدان (۴۴/۷ درصد)، بیشترین نرخ مشارکت را در بین استان‌های کشور دارند.

روند فرآینده اشتغال ناقص: افراد دارای اشتغال ناقص شامل تمام شاغلانی است که در هفته مرجع، حاضر در سر کار یا غایب موقت از محل کار بوده، به دلایل اقتصادی نظیر رکود کاری پیدا نکرده‌اند، به دلیل قرار داشتن در فصل غیرکاری و ... کمتر از ۴۴ ساعت کار کرده، خواهان و آماده برای انجام کار اضافی در هفته مرجع بوده‌اند. نرخ اشتغال ناقص در تابستان ۱۳۹۷ به ۱۰ درصد رسیده است.

۴-۱. فقر و توزیع درآمد

جداول زیر مقادیر برآورد شده برای خط فقر در سال ۱۳۹۶ و فصول بهار و تابستان ۱۳۹۷ و مقدار محاسبه شده برای سال ۱۳۹۵ در مناطق شهری و روستایی کشور را نشان می‌دهد. به علاوه، نرخ رشد خط فقر در هر خوشه، متناسب با زمان معادل سال قبل نیز محاسبه شده است.

جدول ۱. برآورد خط فقر ماهیانه و نرخ رشد آن در مناطق شهری (هزار تومان)

خوشه‌ها		خوشه اول	خوشه دوم	خوشه سوم	خوشه چهارم
سال ۱۳۹۵ (محاسبه)	خط فقر سرانه معادل	۴۱۰	۳۶۴	۵۰۵	۷۶۹
	خط فقر خانوار چهار نفره	۱۱۰۹	۹۸۳	۱۳۶۵	۲۰۷۶
سال ۱۳۹۶ (برآورد)	خط فقر سرانه معادل	۴۶۴	۴۱۸	۵۷۱	۸۵۸
	خط فقر خانوار چهار نفره	۱۲۵۳	۱۱۲۹	۱۵۴۴	۲۳۱۶
بهار ۱۳۹۷ (برآورد)	نرخ رشد نسبت به سال ۱۳۹۵	۱۳	۱۴/۸	۱۳/۱	۱۱/۶
	خط فقر سرانه معادل	۴۸۶	۴۳۶	۵۹۹	۹۰۷
تابستان ۱۳۹۷ (برآورد)	خط فقر خانوار چهار نفره	۱۳۱۲	۱۱۸۰	۱۶۱۸	۲۴۵۰
	نرخ رشد نسبت به بهار ۱۳۹۶	۹/۳	۱۰/۲	۱۰/۹	۱۱/۱
تابستان ۱۳۹۶ (برآورد)	خط فقر سرانه معادل	۵۵۱	۴۹۳	۶۷۰	۱۰۱۰
	خط فقر خانوار چهار نفره	۱۴۸۹	۱۳۳۱	۱۸۱۰	۲۷۲۸
	نرخ رشد نسبت به تابستان ۱۳۹۶	۲۵/۸	۲۴/۳	۲۳/۹	۲۲/۴

مأخذ: محاسبات تحقیق.

توضیحات: خوشه‌ها به ترتیب شامل مناطق ذیل می‌باشند: **خوشه اول:** استان‌های مرکزی، آذربایجان غربی، کردستان، بوشهر، هرمزگان، گیلان، اصفهان، همدان، زنجان، قزوین، مازندران، گلستان، لرستان، سمنان، خراسان شمالی، سیستان و بلوچستان و شهرستان تبریز، شهرستان اصفهان، شهرستان اهواز. **خوشه دوم:** استان‌های اردبیل، خوزستان، خراسان رضوی، فارس، خراسان جنوبی، چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد. **خوشه سوم:** استان‌های کرمانشاه، البرز، قم، تهران، شهرستان مشهد، شهرستان کرمانشاه، شهرستان کرج، شهرستان شیراز. **خوشه چهارم:** شهرستان تهران.

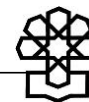
مقادیر سرانه معادل با فرض نفر اول برابر ۱، نفر دوم برابر ۰/۷ و نفرات بعدی برابر ۰/۵ در نظر گرفته شده است (خانوار چهار نفره معادل ۲/۷ در نظر گرفته شده است).

بر اساس جدول ۱ بالاترین خط فقر ماهیانه برای شهرستان تهران به دست آمده که در سال ۱۳۹۵ برای یک خانوار چهار نفره دو میلیون و هفتادوشش هزار تومان محاسبه شده و در تابستان ۱۳۹۷ در حدود دو میلیون و هفتصدوبیست و هشت هزار تومان برآورد شده است. نکته قابل توجه آنکه خط فقر تهران تنها در تابستان ۱۳۹۷ نسبت به بهار ۱۳۹۷، در حدود سیصد هزار تومان برای یک خانوار چهار نفره افزایش داشته که این موضوع می‌تواند نشان‌دهنده قرار گرفتن افراد بیشتری در زیر خط فقر در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال‌های قبل باشد.

با توجه به اینکه فقرا، نسبت به سایر افراد جامعه، سهم بیشتری از هزینه‌های خود را به گروه خوراکی تخصیص می‌دهند، پیش‌بینی می‌شود با توجه به رشد قابل توجه شاخص قیمت برخی گروه‌ها (نظیر گروه خوراکی) در سال ۱۳۹۷ نسبت به سال‌های گذشته، خط فقر نیز در ادامه سال ۱۳۹۷ با مقدار رشد بیشتری روبه‌رو باشد.

۵-۱. جمع‌بندی

از دیدگاه اقتصاد کلان، تحریم‌های اقتصادی ظالمانه تحمیل شده توسط آمریکا، به مثابه یک شوک طرف عرضه، اقتصاد ایران را متأثر ساخته است. با توجه به ساختار اقتصاد ایران این تحریم‌ها از یک سو با کاهش منابع ارزی در دسترس تأمین کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز برای تولیدات صنایع مختلف را محدود می‌سازد و از سوی دیگر با افزایش قیمت ارز، قیمت تمام شده محصولات را افزایش می‌دهد. لذا به طور معمول انتظار می‌رود رشد اقتصادی کشور کاهش و تورم افزایش یابد. وقوع رکود تورمی در حالی است که کشور نیازمند ایجاد اشتغال برای گروه‌های سنی جوان، فارغ‌التحصیل دانشگاه و زنان است. علاوه بر این کشور نیازمند اتخاذ یک سیاست حمایتی هوشمند است به گونه‌ای که بتواند متناسب با میزان آسیب‌پذیری گروه‌های مختلف درآمدی و استان‌های مختلف، به نحو متفاوتی از فقرا حمایت کند. انتظار می‌رود لایحه بودجه ۱۳۹۸ در چارچوب تحلیل فوق، راه‌حلی برای مدیریت اقتصاد کلان در بر داشته باشد.

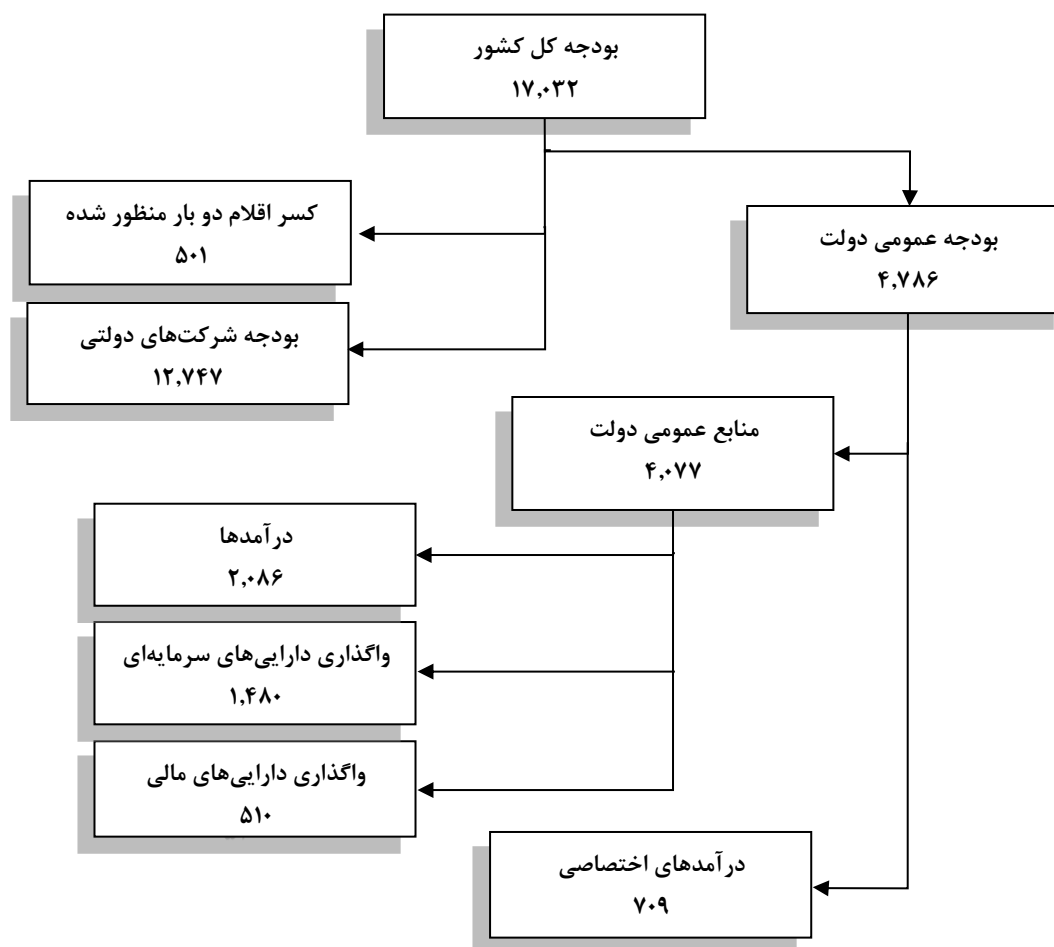


۲. تصویر کلان منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

در نمودار ۱ و جدول ۲ ضمن ارائه تصویری از ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به مقایسه این ارقام با ارقام متناظر در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به تفکیک منابع و مصارف پرداخته شده است.

(هزار میلیارد ریال)

نمودار ۱. تصویر کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۸



همان‌طور که در نمودار ۱ مشاهده می‌شود، بودجه کل کشور حدود ۱۷,۰۳۲ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که حدود یک‌چهارم آن را بودجه عمومی و سه‌چهارم آن را بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها تشکیل می‌دهد.^۱ منابع بودجه عمومی کشور حدود ۴,۷۸۶ هزار میلیارد ریال است که حدود ۴,۰۷۷ هزار میلیارد ریال آن را منابع عمومی دولت و حدود ۷۰۹ هزار میلیارد ریال آن را درآمدهای اختصاصی تشکیل می‌دهد.

۱. از دیدگاه فنی جمع زدن رقم بودجه عمومی دولت با رقم بودجه شرکت‌های دولتی (جریان درآمد و هزینه شرکت‌ها را نشان می‌دهد) صحیح نیست، اما این رویه طبق قانون محاسبات عمومی معمول است.

منابع عمومی دولت (۴,۰۷۷ هزار میلیارد ریال) از سه جزء درآمدها (۲,۰۸۷ هزار میلیارد ریال)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۱,۴۸۰ هزار میلیارد ریال) و واگذاری دارایی‌های مالی (۵۱۰ هزار میلیارد ریال) که عمدتاً استقراض و فروش دارایی‌های مالی مانند سهام شرکت‌هاست، تشکیل شده است.

جدول ۲. تصویری از ارقام کلان منابع و مصارف در سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(هزار میلیارد ریال)

منابع	قانون سال ۱۳۹۷	لایحه سال ۱۳۹۸	رشد (درصد)	سهم از مصارف عمومی (درصد)	مصارف	سهم از منابع عمومی (درصد)	رشد (درصد)	لایحه سال ۱۳۹۸	قانون سال ۱۳۹۷
درآمدها	۲۱۶۱	۳۲۰۷	۹/۱	۷۸/۷	هزینه‌ها	۵۱/۲	-۳/۴	۲۰۸۷	۲۹۴۰
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۷۵	۶۲۰	۰/۰	۱۵/۲	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۶/۳	۳۷/۷	۱۴۸۰	۶۲۰
واگذاری دارایی‌های مالی	۶۳۰	۲۵۰ ^(۲)	-۱۸/۶	۶/۱	تملك دارایی‌های مالی	۱۲/۵	-۱۹/۰	۵۱۰ ^(۱)	۳۰۷
جمع منابع عمومی دولت	۳۸۶۷	۴۰۷۷	۵/۴	۱۰۰/۰	جمع مصارف عمومی دولت	۱۰۰/۰	۵/۴	۴۰۷۷	۳۸۶۷

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

(۱) این کاهش نشان‌دهنده کم شدن میزان انتشار اوراق تعهدزایی نیست، بلکه ناشی از انتقال منابع حاصل از کاهش سهم صندوق توسعه ملی به ردیف درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی سرمایه است.

(۲) این کاهش ناشی از کم شدن میزان اعتبار مورد نیاز برای بازپرداخت اوراق نیست، بلکه ۷۷ هزار میلیارد ریال از اعتبار مورد نیاز برای این کار در قالب جدول ۲۱ و به عنوان هزینه قابل انتقال به سقف دوم معرفی شده است.

در جدول ۳ ارقام منابع و مصارف عمومی دولت به تفکیک اجزای اصلی آن ارائه شده است.



جدول ۳. ارقام اصلی منابع و مصارف عمومی دولت (هزار میلیارد ریال)

منابع	مصارف
۱. منابع حاصل از نفت و گاز	۱. اعتبارات هزینه‌ای
۱۴۲۵	۳۲۰۶
(با کاهش سهم صندوق توسعه ملی از ۳۴ درصد به ۲۰ درصد)	۹۵۲
۲. درآمدهای مالیات و گمرک	۲. جبران خدمات کارکنان دولت (فصل اول)
۱۵۳۵	۲۲۵.۱
۳. استقراض	۳. بازنشستگی و رفاه اجتماعی (فصل ششم)
۴۴۰	۴۰.۵
۴. سایر	۴. صندوق بازنشستگی کشوری
۶۷۷	۳۰۰
	۱۲۰
	۳۹۷
	۲۳۳
	۱۸۰
	۶۱۳
	۶۲۰
	۲۴۸
	۱۱۴
	۲۵۸
	۲۵۰
	۱۹۲
	۵۸
جمع منابع	جمع مصارف
۴۰۷۷	۴۰۷۷

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

(۱) بیش از ۷۵ درصد این فصل مربوط به هزینه‌های جاری نیروهای مسلح اعم از نیروی انتظامی، ستاد مشترک ارتش، ستاد مشترک سپاه، وزارت دفاع و... می‌باشد.

(۲) به منظور کاهش مصارف، ۲۰۰ هزار میلیارد ریال از مصارف که قابل اجتناب ارزیابی شده‌اند به سقف دوم منتقل شده است. ۷۷ هزار میلیارد ریال از اعتبار مورد نیاز برای بازپرداخت اوراق مشارکت دارای تضمین دولت، اسناد خزانه و سایر اوراق بهادار نیز بخشی از مصارف سقف دوم معرفی شده است که با توجه به اولویت بازپرداخت آنها برای دولت، انجام این قلم از مصارف ضروری بوده و لذا منوط کردن پرداخت آن به تحقق منابع در سقف دوم محل تأمل است.

شایان ذکر است علاوه بر سقف ۴,۰۷۷ در نظر گرفته شده برای مصارف عمومی، در متن لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به دولت اجازه داده شده است که از محل وصول مازاد منابع عمومی این قانون نسبت به ارقام مصوب (به ویژه منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز)، اصلاحات ساختاری و همچنین برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی، مصارف عمومی این قانون را تا سقف چهارصد هزار میلیارد ریال به شرح زیر افزایش دهد.

— ۲۰۰ هزار میلیارد ریال بابت تقویت توان دفاعی موضوع ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه،

— ۲۰۰ هزار میلیارد ریال برای مصارف معرفی شده در جدول شماره ۲۱ لایحه بودجه.

پس از ارائه غیررسمی لایحه بودجه با سقف ۴۳۳۷ هزار میلیارد ریال، با توجه به محدودیت‌های

منابع مقرر گردید بخشی از هزینه‌ها کاهش یابد. اما با توجه به عدم برنامه‌ریزی قبلی، عدم شفافیت و نامشخص بودن ترکیب دقیق هزینه‌ها و... در عمل حدود ۲۷۰ هزار میلیارد ریال از مصارف عمومی توسط دولت کاسته شد که البته ۲۰۰ هزار میلیارد ریال از آن مجدداً در سقف دوم منعکس شده است. با دقت در ترکیب ۲۰۰ هزار میلیارد ریال مصارف در نظر گرفته شده برای سقف دوم (از جمله بازپرداخت اوراق، پرداخت به نیروهای مسلح و...) از یک طرف و نیز کسب اجازه برای برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی از طرف دیگر به نظر می‌رسد دولت برای پرداخت ارقام مذکور نیم‌نگاهی به برداشتهای بیشتر از صندوق توسعه ملی دارد.

جدول ۴. ارقام عمده مصارف مرتبط با سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(هزار میلیارد ریال)

جمع کل	تملك دارایی‌های مالی (بازپرداخت اوراق)	هزینه‌های							اقدام عمده سقف دوم اعتبار
		سایر هزینه‌ها	دانشگاه‌های ذیل وزارت علوم	دانشگاه‌های علوم پزشکی	اعتبارات موضوع تبصره «۱۸»	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشکری و کشوری	رتبه‌بندی معلمان	نیروهای مسلح	
۲۰۰	۱۸	۷۷/۵	۲۰	۱	۱	۱۰	۱۰	۲۰	۴۲/۵

۳. مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

۳-۱. تصمیم‌گیری درباره رویکرد بودجه سال ۱۳۹۸

درباره چگونگی تدوین و تصویب بودجه سال ۱۳۹۸ دو نگاه متفاوت وجود دارد. نگاه منعکس شده در لایحه بودجه ۱۳۹۸ معتقد است حتی اگر صادرات نفت در سال آینده با مشکلاتی همراه باشد می‌توان این موضوع را در بودجه منعکس نکرد، زیرا دارای پیامدهای اقتصادی و اجتماعی است. در مواجهه با آن شرایط، دولت دارای ابزارهایی مانند ابزار تخصیص است و می‌تواند در زمان اجرای بودجه، در حدود منابع موجود، مصارف را اولویت‌بندی کرده و پرداخت‌ها را انجام دهد.

از جمله مهم‌ترین پیامدهای منفی اتخاذ چنین رویکردی (مطابق با آنچه در لایحه آمده است) زیر سؤال رفتن شأن تقنینی و نظارتی مجلس است. توضیح آنکه اگر قرار باشد مجلس شورای اسلامی ظرف حدود دو ماه به بررسی و تصویب بودجه بپردازد بعد دولت به صلاحدید خود و در حد منابع وصولی خود به تخصیص منابع بپردازد این سؤال مطرح است که از ابتدا چه نیازی به بررسی بودجه در مجلس بود. به‌علاوه عدم برآورد دقیق منابع بودجه با این استدلال که «منابع را اگر کم برآورد کنیم، ولی در عمل بیشتر محقق شود آنگاه لازم است متمم بودجه به مجلس تقدیم کنیم و کار مشکل است»، ضمن آنکه



مجدداً صلاحیت‌های قوه مقننه در بررسی و تصویب و نظارت بر بودجه را زیر سؤال می‌برد چند آفت اساسی به شرح ذیل خواهد داشت:

- مسئولان دستگاه‌ها را در برنامه‌ریزی هزینه‌ها به اشتباه می‌اندازد.
- انتظارات از ساختار تصمیم‌گیری، اجرایی و تقنینی را برای تحرک و اصلاحات ساختاری و بهبود عملکرد کاهش داده و آن را به تعویق می‌اندازد (در واقع به عنوان ابزاری برای شانه خالی کردن از اصلاح عمل می‌کند).
- بدنه اجرایی را به اشتباه می‌اندازد و آنها ممکن است تلاش کافی انجام ندهند.
- مردم عادی را به اشتباه می‌اندازد و آنها ممکن است توقعات بودجه‌ای خارج از ظرفیت کشور داشته و همکاری لازمه را نداشته باشند.
- کارشناسان را نسبت به فرایند تهیه و تصویب و نظارت بر بودجه بدبین می‌کند.
- اعتبار بودجه به عنوان مهم‌ترین سند سیاستگذاری سالیانه کشور تضعیف می‌شود.

۲-۳. نحوه مدیریت کسری بودجه بدون نفت: راهبرد پیشنهادی برای بودجه سال ۱۳۹۸

طی دهه‌های گذشته رابطه مالی دولت و نفت در فرایند بودجه‌ریزی کشور به‌گونه‌ای تنظیم شده است که منابع حاصل از صادرات نفت بین دولت (خزانه)، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی^۱ تقسیم می‌گردد. بر این اساس بعد از مشخص شدن سهم دولت از صادرات نفت، معادل ریالی درآمدهای حاصل از صادرات نفت در حساب خزانه نزد بانک مرکزی منظور می‌شود. مبنای محاسبه منابع نفتی حاصل ضرب قیمت نفت، قیمت محاسباتی برای تسعیر منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و حجم صادرات نفت بوده است.

در این روش متغیرهای قیمت نفت، نرخ تسعیر ارز و حجم صادرات نفت، تحت تأثیر سیاست‌های مالی دولت قرار می‌گیرند به این معنا که دولت می‌تواند برای تراز کردن بودجه خود این متغیرها را به‌گونه‌ای در نظر بگیرد (حتی غیرواقعی) که بودجه کل کشور تراز شود. این در حالی است که اساساً متغیر قیمت نفت و میزان صادرات نفت عملاً عامل برونزا (خارج از اراده دولت) و متغیر نرخ ارز باید بر اساس سیاست‌های ارزی و تجاری تعیین شوند. اگرچه تاکنون ورود منابع نفتی به این صورت در بودجه، آسیب‌های فراوانی را در نظام بودجه‌ریزی کشور به جای گذاشته است، ولی می‌توان گفت ادامه این رویکرد برای سال آتی آثار به مراتب زیانبارتری را به همراه خواهد داشت. علت این موضوع آن است که عدم قطعیت نسبت به متغیرهای تعیین‌کننده منابع نفتی برای سال ۱۳۹۸ به ویژه در مورد میزان صادرات نفت و گاز به مراتب بیشتر از سال‌های گذشته است. از این رو رویکرد پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای تصمیم‌گیری درباره میزان منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، تدوین بودجه بر اساس مدیریت

۱. ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

کسری بودجه بدون نفت است. اتخاذ چنین رویکردی می‌تواند ضمن تخفیف مسائل و مشکلات ناشی از وابستگی بودجه به نفت و نوسانات آن، با آشکارسازی میزان واقعی کسری بودجه، زمینه اصلاحات بودجه‌ای را فراهم آورد.

در این رویکرد پیشنهادی به ترتیب گام‌های ذیل برداشته می‌شود:

۱. تمام منابع درآمدی دولت بجز منابع نفتی و منابع ناشی از استقراض دولت، به دقت احصا می‌شود. در این مرحله لازم است با توجه به پیش‌بینی عملکرد ردیف‌های درآمدی در سال ۱۳۹۷ و چشم‌انداز شرایط اقتصاد کلان در سال ۱۳۹۸، میزان این منابع به صورت واقع‌بینانه برای سال ۱۳۹۸ برآورد گردد.
۲. هزینه‌های دولت به هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و اجتناب‌پذیر تقسیم می‌گردد. هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر به صورت واقع‌بینانه و البته با توجه به مضیقه‌های مالی دولت رشد داده می‌شوند و هزینه‌های اجتناب‌پذیر نسبت به سال ۱۳۹۷ بدون افزایش باقی می‌ماند (گفتنی است به دلیل نقص اطلاعات موجود، نمی‌توان هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر را به درستی تشخیص داد. به عبارت بهتر هزینه‌هایی ممکن است به نادرست تحت عنوان اجتناب‌ناپذیر منظور شوند).
۳. کسری بودجه بدون نفت، از تفاضل ارقام فوق به دست می‌آید.
۴. مسیرهای ممکن برای تأمین کسری بودجه بدون نفت (محاسبه شده در بند «۳») احصا و با توجه به اقتضائات اجرایی و امکان‌سنجی‌های انجام گرفته انتخاب می‌شوند.
۵. منابع ارزی حاصل از صادرات نفت (پس از در نظر گرفتن سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت) در اختیار بانک مرکزی خواهد بود.
۶. بانک مرکزی با در نظر گرفتن سیاست ارزی خود و مستقل از وضعیت بودجه، در مورد منابع ارزی در اختیار جهت کنترل بازار ارز تصمیم‌گیری می‌نماید.
۷. بانک مرکزی (مستقل از میزان و قیمت فروش نفت) به میزان مشخص شده (برای مثال در جدول ۴ ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه) به حساب خزانه منابع ریالی واریز می‌کند تا دولت بتواند مصارف خود را پوشش دهد.^۱

برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های این روش عبارت است از:

- اعتبار دستگاه‌ها به طور واقع‌بینانه دیده شده و آنها از تأمین رقم درج شده در بودجه اطمینان خواهند داشت.
- با شفاف شدن کسری بودجه واقعی، احتمال پیگیری روش‌های عملیاتی کاهش کسری از جمله شناسایی منابع جدید درآمدی و راهکارهای مدیریت هزینه‌ها افزایش خواهد یافت.
- آثار مالی هر یک از تصمیمات دولت و مجلس بر کسری بودجه به وضوح قابل رؤیت خواهد بود.

۱. با این روش می‌توان بودجه دولت را از نوسانات ناشی از رونق و رکود نفتی، مصون نگه داشت.



– محاسبه کسری بودجه بدون نفت براساس ارقام لایحه بودجه ۱۳۹۸

در این قسمت برای روشن تر شدن شرایط تصمیم‌گیری، تصویری از کسری بودجه بدون نفت با توجه به اعتبارات در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ارائه شده است. همان‌طور که پیشتر بیان شد، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، رقم ۷۷ هزار میلیارد ریال بابت بازپرداخت اوراق در سقف دوم مصارف دیده شده است، ولی از آنجا که همواره پرداخت آن جزء اولویت‌های دولت بوده است، لذا در محاسبات انجام شده در جدول ۵ این رقم به میزان مصارف در سقف اول اضافه شده است. همچنین هرچند که تحقق کامل منابع پیش‌بینی شده در لایحه دور از انتظار به نظر می‌رسد با این وجود به منظور ساده‌سازی، کسری بودجه بدون نفت با در نظر گرفتن تحقق صد درصد سایر منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، محاسبه شده است.

جدول ۵. محاسبه کسری بودجه بدون نفت بر اساس ارقام لایحه

عنوان	لایحه ۱۳۹۸	عنوان	لایحه بودجه ۱۳۹۸
درآمد مالیات و گمرک	۱۵۳۵	هزینه‌ای	۳۲۰۷
سایر درآمدها	۵۵۱	حمایتی	-
مجموع درآمدها	۲۰۸۶	تملك مالی	۲۵۰+۷۷
سایر منابع بجز انتشار اوراق، نفت و برداشت از صندوق توسعه ملی	۱۳۱	تملك سرمایه‌ای	۶۲۰۱
مجموع	۲۲۱۷	مجموع	۴۰۷۷+۷۷
کسری بودجه جاری بدون نفت			۱۹۳۷ (۴۶/۶٪)

با عنایت به محاسبات انجام شده در جدول فوق، کسری بودجه بدون نفت بر اساس ارقام لایحه بالغ بر ۱۹۳۷ هزار میلیارد ریال است^۱ که این رقم معادل ۴۶ درصد از مصارف عمومی است.

۳-۳. برآورد منابع حاصل از صادرات نفت و خالص صادرات گاز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

همان‌طور که در قسمت ۲-۳ بیان شد در رویکرد پیشنهادی تدوین بودجه بر اساس «کسری بودجه بدون نفت» اساساً دولت و مجلس و مردم دیگر با این سؤالات مواجه نیستند که برای سال آینده چه میزان فروش نفت، با چه قیمتی و با چه نرخ ارزی در نظر گرفته شده است، بلکه کلیه دلارهای حاصل از صادرات نفت و گاز (سهام دولت) به بانک مرکزی داده شده و بانک مرکزی با توجه به سیاست‌های ارزی، ریال به دولت تحویل خواهد داد. در هر حال چنانچه این رویکرد مورد توجه قرار نگیرد (کما اینکه

۱. شایسته ذکر است که در همه دوره‌ها، دولت‌ها و مجالس از اعلام میزان استفاده از نفت به عنوان کسری بودجه پرهیز داشته‌اند. این شاخص در حقیقت بیانگر آن است که همواره هزینه‌های جاری و عمرانی کشور فراتر از توان اقتصادی کشور از طریق جمع‌آوری مالیات‌ها و سایر درآمدهاست.

در طی ۵۰ سال اخیر مورد توجه قرار نگرفته و بودجه به ابزاری برای رفع و رجوع موقتی مشکلات ساختاری اقتصادی و اجتماعی تبدیل شده است) و اگر قرار باشد منابع نفتی بودجه سال آینده نیز از حاصل ضرب سه متغیر مقدار فروش و قیمت فروش نفت و نرخ ارز تعیین شود این سؤال پیش می‌آید که دولت با چه فروزی در ارتباط با این سه متغیر، منابع نفتی را پیش‌بینی کرده است و این فروض تا چه میزان با واقعیت‌های پیش رو همخوانی دارد.

جدول ۶. فروض در نظر گرفته شده برای محاسبه منابع ریالی حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی

واحد	مقدار	عنوان
درصد	۲۰	سهم صندوق توسعه ملی از صادرات
درصد	۱۴/۵	سهم شرکت ملی نفت یا گاز
میلیون بشکه	۱/۵۴۴	مجموع صادرات نفت خام و میعانات گازی
میلیون بشکه	۰/۱۳۵	میزان فروش روزانه میعانات به پتروشیمی‌های داخلی
میلیارد دلار	۳/۴۵	خالص صادرات گاز (سالانه)
دلار	۵۴/۱	قیمت نفت (فوب)
میلیارد دلار	۱۴	میزان واگذاری ارز به نرخ ترجیحی
تومان	۴۲۰۰	نرخ ارز ترجیحی
تومان	۸۰۰۰	نرخ ارز برای باقی مانده ارز دولتی

در جدول ۶ فروض در نظر گرفته شده در لایحه بودجه برای محاسبه منابع ریالی حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی آورده شده است.

بر مبنای فروض فوق ارقام حاصل از منابع نفتی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ در جدول ۷ محاسبه و ارائه شده است.



جدول ۷. درآمدهای حاصل از فروش نفت و سهم دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت و گاز
(طبق فروض لایحه) (میلیون دلار/ هزار میلیارد ریال)

عنوان	کل منابع (میلیون دلار)	سهم مناطق نفت خیز و کمتر توسعه یافته	سهم دولت	سهم صندوق توسعه ملی	سهم شرکت ملی نفت یا گاز
صادرات نفت و میعانات	۳۰،۴۸۹	۹۱۵	۱۹،۰۵۵	۶،۰۹۸	۴،۴۲۱
خالص صادرات گاز	۳،۴۵۰	۱۰۴	۲،۱۵۶	۶۹۰	۵۰۰
جمع صادرات نفت، میعانات و خالص گاز (دلار)	۳۳،۹۳۹	۱،۰۱۸	۲۱،۲۱۲	۶،۷۸۸	۴،۹۲۱
برآورد ریالی (هزار میلیارد ریال)		۱،۲۴۶			
فروش داخلی میعانات به پتروشیمی (میلیون دلار)	۲،۵۳۲	۰	۲،۱۶۵		۳۶۷
فروش داخلی میعانات به پتروشیمی (هزار میلیارد ریال)		۰	۱۷۳		
مجموع منابع ریالی (هزار میلیارد ریال) منعکس شده در لایحه بودجه		۱،۴۲۰			

همانگونه که در جدول فوق مشخص است، براساس فروض در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (صادرات ۱،۵۴۴ میلیون بشکه در روز نفت و میعانات، خالص صادرات گاز ۳/۴۵ میلیارد دلاری، قیمت ۵۴/۱ دلاری نفت خام و سهم ۲۰ درصدی صندوق توسعه ملی) درآمد ارزی سهم دولت ۲۲/۲ میلیارد دلار خواهد بود که با توجه به سیاست حمایتی اعلامی، ۱۴ میلیارد دلار آن را با نرخ ۴۲۰۰ تومانی واگذار خواهد کرد و مابقی نیز با نرخ سامانه نیما (۸ هزار تومانی) واگذار خواهد شد. مجموع منابع حاصل از این محل ۱۲۴۶ (۱۲۴۶=۱۴×۴۲۰۰+۸/۲×۸۰۰۰) هزار میلیارد ریال برآورد شده است. از سوی دیگر منابع حاصل از ۱۳۵ هزار بشکه میعانات گازی تحویلی به پتروشیمی‌ها نیز با در نظر گرفتن ۹۵ درصد قیمت فوب و نرخ ارز نیمایی، ۱۷۳ هزار میلیارد ریال برآورد شده است.

۳-۴. تصمیم‌گیری درباره حمایت از معیشت عمومی

– تصمیم‌گیری درباره میزان افزایش حقوق و دستمزد در سال ۱۳۹۸

اعتبارات هزینه‌ای بودجه، بخش عمده مصارف عمومی را به خود اختصاص می‌دهد (۷/۷۸ درصد از کل مصارف عمومی) و بخش زیادی از این اعتبارات مربوط به حقوق و دستمزد کارکنان دولت است. برآوردها نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۷ به صورت ماهیانه حداقل ۱۴۵ هزار میلیارد ریال به پرداخت حقوق و دستمزد شاغلین و مستمری بازنشستگان اختصاص می‌یابد. چنانچه هزینه‌های مربوط به این بخش که

معمولاً آن را تحت عنوان هزینه‌های «غیرقابل اجتناب» دسته‌بندی می‌کنند برای سال آینده ۲۰ درصد افزایش یابد این رقم بالغ بر ۲۱۰۰ هزار میلیارد ریال خواهد شد. با توجه به پیش‌بینی افزایشی نرخ تورم برای سال ۱۳۹۷ به‌نظر می‌رسد حتی افزایش ۲۰ درصدی حقوق و دستمزد شاغلین و مستمری بازنشستگان نیز نتواند قدرت خرید این افراد را برای سال ۱۳۹۸ حفظ کند. به خصوص دهک‌های پایین درآمدی از نظر معیشتی با مشکل روبه‌رو خواهند شد. از سوی دیگر در صورت تصمیم‌گیری برای افزایش بیشتر (به‌عنوان مثال ۳۰ درصدی) و یکپارچه حقوق و دستمزد، بر مبنای برآوردهای سال ۱۳۹۷، حدود ۱۸۰ هزار میلیارد ریال هزینه‌ها افزایش خواهد یافت.

با توجه به این مسئله به‌نظر می‌رسد به‌منظور جلوگیری از افزایش بیشتر کسری بودجه و از سوی دیگر حفظ حداقل‌های معیشتی دهک‌های پایین درآمدی کارکنان دولت، بتوان سیاست زیر را دنبال کرد.

- به‌نظر می‌رسد نباید کلیه حقوق و دستمزد و مستمری‌های پرداختی را که در حال حاضر پرداخت می‌شود جزء هزینه‌های غیرقابل اجتناب دانست. مواردی مانند پرداخت‌های نامتعارف و پرداخت برای فعالیت‌های قابل حذف را می‌توان جزء این موارد معرفی کرد. بدین‌منظور باید در قانون بودجه سال آینده مقدمات شفافیت مالی این بخش از هزینه‌های دولت به تفکیک ذی‌نفع نهایی دریافت‌کننده وجوه، میزان دریافتی و فعالیت انجام شده فراهم گردد و هرگونه افزایش در حقوق (حتی افزایش ۲۰ درصد پیشنهاد شده در لایحه) منوط به ثبت این اطلاعات در خزانه‌داری کل کشور و سازمان اداری استخدامی باشد.

– تصمیم‌گیری درباره میزان حمایت‌های نقدی و کالایی برای جبران قدرت خرید مردم

مطابق مصوبه شماره ۱۰۱۵۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۸/۱ شورای عالی هماهنگی اقتصادی، پرداخت بسته‌های جبرانی و حمایت‌های غذایی از گروه‌های کم‌درآمد در دستور کار دولت قرار گرفت. مطابق ماده (۱) دستورالعمل موضوع این مصوبه، تا مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع حاصل از مابه‌التفاوت تسعیر قیمت خوراک و سوخت کارخانجات پتروشیمی، فولادی و پالایشگاه به پرداخت بسته‌های حمایت غذایی از گروه‌های کم‌درآمد جامعه اختصاص می‌یابد. همچنین سازمان برنامه و بودجه موظف شد که مازاد درآمد حاصل از این موضوع را به حمایت از تولید و اشتغال و قراردادهای پیمانکاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای اختصاص دهد.

براساس برآوردهای سازمان برنامه و بودجه برای نیمه دوم سال ۱۳۹۷ از محل مابه‌التفاوت حاصل از افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه خوراک پتروشیمی‌ها از ۳۸۰۰ به ۸۰۰۰ تومان، ۱۱۳ هزار میلیارد ریال منابع حاصل خواهد شد (البته به‌نظر می‌رسد در این برآورد، منابع حاصل از مابه‌التفاوت ناشی از افزایش نرخ سوخت کارخانجات پتروشیمی و خوراک و سوخت کارخانجات فولادی و پالایشگاه‌ها منعکس نشده است).



در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به نظر می‌رسد بخشی از منابع مربوط به این موضوع در منابع عمومی (درآمد حاصل از ۱۳۵ هزار بشکه میعانات گازی تحویلی به پتروشیمی‌ها) و منابع هدفمندی (افزایش ۷۰ هزار میلیارد ریالی منابع حاصل از فروش گاز طبیعی نسبت به سال گذشته) منعکس شده است، اما اینکه تمام منابع به صورت کامل در منابع عمومی یا هدفمندی منعکس شده باشد مبهم است. به عنوان نقاط ابهام می‌توان به مابه‌التفاوت حاصل از اتان و میعانات گازی تحویلی به عنوان خوراک پتروشیمی‌ها، سوخت پتروشیمی‌ها و موارد مرتبط با سوخت فولاد و پالایشگاه‌ها اشاره کرد.

با فرض اینکه تمام منابع حاصل از این موضوع در منابع عمومی یا هدفمندی منعکس شده باشد، از آنجا که در سمت مصارف؛ اعتباری برای بسته‌های حمایتی در نظر گرفته نشده است می‌توان گفت که بسته‌های حمایتی در سال ۱۳۹۸ ادامه نخواهد داشت و از این منظر حمایتی از معیشت عمومی دهک‌های پایین درآمدی انجام نخواهد شد. در صورت عدم انعکاس تمام منابع و اهتمام دولت به تداوم ارائه بسته‌های حمایتی، لازم است که منابع و مصارف این موضوع در قانون بودجه سالیانه منعکس شود. در هر صورت یکی از ملاحظات جدی درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ توجه به معیشت دهک‌های پایین درآمدی غیرکارمند مانند کارگران، رانندگان، افراد بیکار و... است. بدین منظور با در نظر داشتن محدودیت‌های بودجه‌ای باید در دو محور زیر اصلاحات اساسی صورت پذیرد.

۱. ساماندهی و هماهنگی کلیه نهادهای حمایتی اعم از دولتی، عمومی غیردولتی و حاکمیتی به منظور اثرگذارتر کردن حمایت‌ها و تکمیل چتر حمایتی؛

۲. اصلاح سیاست‌های حمایتی که موجب اتلاف منابع اختصاص یافته به موضوع معیشت عمومی می‌گردد. در این موضوع به صورت خاص می‌توان به اصلاح سیاست ارزی دولت اشاره کرد که در ادامه به آن پرداخته شده است.

۳-۵. تصمیم‌گیری درباره سیاست ارزی دولت (اختصاص یا عدم اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی)

محور مهم دیگری که در بررسی لایحه باید بدان توجه داشت سیاست حمایتی دولت در واردات کالاهای اساسی و سیاست ارزی مربوطه است. براساس اظهارات مسئولان دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ارائه شده معادل ۱۴ میلیارد دلار از منابع حاصل از صادرات نفت برای واردات کالاهای اساسی (با نرخ ۴۲۰۰ تومان) در نظر گرفته شده است. انعکاس بودجه‌ای این سیاست آن است که دولت به‌ازای هر یک دلاری که برای واردات این کالاها اختصاص می‌دهد، به جای ۸۰۰۰ تومان (نرخ سامانه نیما)، ۴۲۰۰ تومان به‌دست می‌آورد. به عبارت بهتر اجرای این سیاست به معنی صرف‌نظر کردن از حدود ۵۳ هزار میلیارد تومان منابع است (حاصل ضرب ۱۴ میلیارد دلار در مابه‌التفاوت ۸۰۰۰ تومان از ۴۲۰۰ تومان).

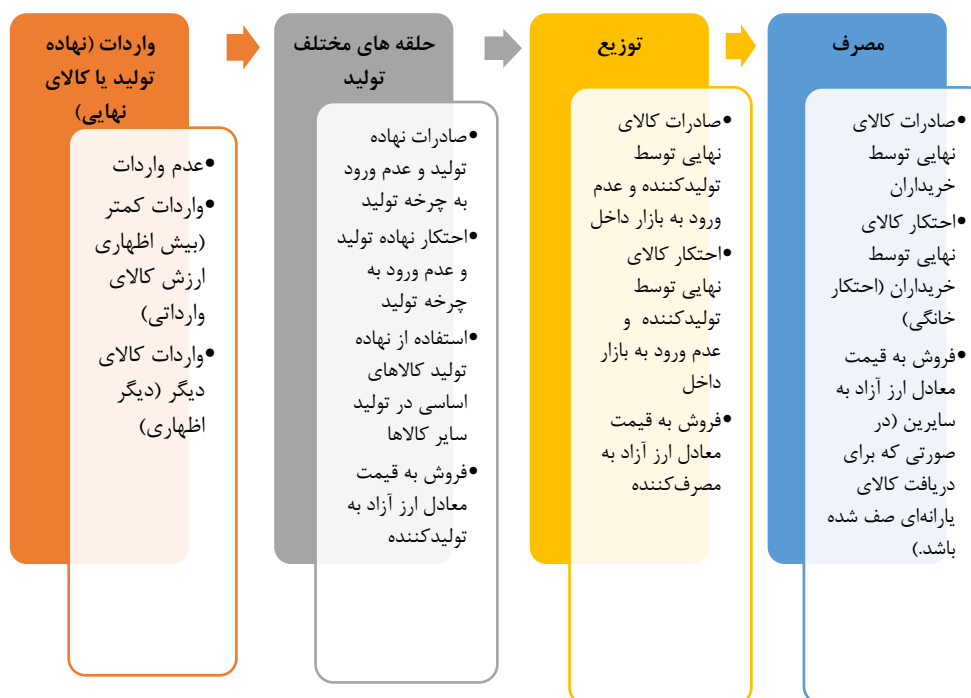
ضمن تأیید لزوم اجرای سیاست‌های حمایتی برای حمایت از مردم به‌خصوص اقشار ضعیف، نکته بسیار مهم آن است که آیا این سیاست در عمل منجر به این می‌شود که کالاهای مورد نظر با قیمت ارزان به دست مصرف‌کنندگان برسد یا خیر؟ بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد این سیاست در ارائه ارزان کالاها به مردم موفقیت چندانی نداشته است و در عمل اکثر کالاهای مورد نظر در بازار با نرخ‌های هم‌تراز نرخ ارز آزاد در اختیار مردم قرار گرفته و حاشیه سود (رانت) ایجاد شده در اثر تخصیص ارز ارزان قیمت در اختیار واردکنندگان یا سایر حلقه‌های شبکه توزیع قرار گرفته است. به عبارت بهتر تداوم این سیاست به معنی از دست رفتن منابع دولت بدون حمایت مؤثر از مردم است. در شکل ۱، ۱۳ منفذ برای انتقال یارانه/رانت کالاهای اساسی از مصرف‌کنندگان واقعی به سایرین در زنجیره واردات تا مصرف فهرست شده است و می‌توان نتیجه گرفت بجز در کالاهای خاص که در حال حاضر زیرساخت نظارت بر شبکه توزیع آنها وجود دارد مانند دارو و آرد نانوايي، به احتمال زیاد رانت ناشی از پرداخت ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی بیش از آنکه به نفع مصرف‌کنندگان باشد، منافع عوامل درگیر در حلقه‌های مختلف زنجیره واردات تا مصرف این محصولات را تأمین می‌کند.

لذا به‌عنوان اولویت اول، پیشنهاد می‌شود، سیاست تخصیص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان کنار گذاشته شده و برای اجرای سیاست‌های حمایتی، بخشی از منابع ریالی آزاد شده در حلقه نهایی مصرف، در اختیار مصرف‌کننده نهایی قرار گیرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد زیرساخت‌های فنی این امر در حال حاضر موجود بوده و لذا هم به لحاظ فنی و هم اقتصادی اتخاذ چنین رویکردی برای سیاست‌های حمایتی توصیه می‌شود.

در صورت اصرار بر اجرای سیاست تخصیص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان، توصیه می‌شود حجم ارز ترجیحی تخصیص داده شده مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد. لذا لازم است بررسی شود که چه اقلامی از کالاهایی که تا به حال از ارز حمایتی برخوردار بودند، در نهایت با نرخ معادل نرخ ارز ۴۲۰۰ تومان در اختیار مصرف‌کننده گرفته است تا ارز حمایتی صرفاً به این کالاها اختصاص یابد. به نظر می‌رسد با این روش منابع ارزی کمتری نسبت به ۱۴ میلیارد دلار، برای اعطای ارز ترجیحی مورد نیاز خواهد بود. در مجموع بررسی‌ها نشان می‌دهد حاکمیت نمی‌تواند با تخصیص ارز ترجیحی مانع از افزایش قیمت کالاها برای مصرف‌کننده نهایی شود. کما اینکه قیمت بسیاری از کالاها مانند گوشت مرغ، گوشت گوسفند، تخم مرغ و... که نهاده‌های آن با ارز ترجیحی تأمین شده است در ماه‌های گذشته افزایش چشمگیری داشته است.



شکل ۱. مشکلات احتمالی تخصیص ارز با نرخ ترجیحی



۳-۶. تصمیم‌گیری درباره صندوق توسعه ملی و تکالیف بودجه‌ای نسبت به منابع آن

سهام صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۲۰ درصد منابع حاصل از نفت (صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز) در نظر گرفته شده است. این در حالی است که براساس بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، سهم صندوق باید ۳۴ درصد منابع حاصل از صادرات نفت در نظر گرفته می‌شد. اما به دلیل تحریم فروش نفت و پیش‌بینی کاهش درآمد از این محل، دولت برای سال ۱۳۹۸ از سهم صندوق توسعه ملی کاسته است. در رابطه با این موضوع، مشخص نیست که این کاهش سهم صندوق در قالب استقراض از صندوق توسعه ملی بوده یا سهم صندوق به‌طور کامل ۱۴ درصد کاهش یافته است.

علاوه بر این، تکالیف دیگری نیز در لایحه بودجه برای صندوق توسعه ملی مشخص شده است که این موضوع مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است. از جمله تکالیف موجود در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از محل منابع صندوق توسعه ملی عبارتند از:

الف) در بند «ب» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به دولت اجازه داده شده از محل وصول مازاد از منابع عمومی (به‌ویژه منابع حاصل از صادرات نفت)، اصلاحات ساختاری و برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی، مصارف عمومی لایحه تا سقف ۴۰۰ هزار میلیارد ریال افزایش یابد (سقف دوم بودجه).

ب) دولت در تبصره‌های «۴»، «۱۸»، «۱۹» و «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تکالیف دیگری بر منابع صندوق توسعه ملی ایجاد کرده است که هم مخالف اساسنامه صندوق و هم مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه می‌باشد. تکالیف مزبور در جدول ذیل قابل مشاهده است.

جدول ۸. تکالیف لایحه سال ۱۳۹۸ در مورد منابع صندوق توسعه ملی

مبلغ	نوع تسهیلات	محل مصرف	ردیف در بودجه
نامشخص	ارزی	۱. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی در طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک و جمع‌آوری گازهای همراه ۲. اعطای تسهیلات به طرح‌های توسعه‌ای و زیربنایی سازمان‌های توسعه‌ای بخش صنعت و معدن با مشارکت حداقل ۵۱ درصدی بخش خصوصی و تعاونی ۳. اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی برای طرح‌های صنایع تکمیلی و تبدیلی چغندر قند	بند «الف» تبصره «۴»
نامشخص	ارزی	اعطای تسهیلات به سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها برای طرح‌های توسعه‌ای سازمان‌های توسعه‌ای و نیز انواع مختلف حمل و نقل درون و برون‌شهری	بند «ب» تبصره «۴»
۴۰ هزار میلیارد ریال	ریالی	اعطای تسهیلات جهت خرید تجهیزات صرفاً تخصصی و به‌روزرسانی آزمایشگاه‌ها و کارگاه‌های دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و فناوری و دانشگاه آزاد اسلامی	بند «ج» تبصره «۴»
۱۵ درصد قرارداد	ارزی	اعطای تسهیلات توسط دولت جهت عقد قرارداد با تأمین‌کننده مالی خارجی طرح‌های ریلی و طرح‌های صنعت آب و برق	بند «د» تبصره «۴»
نامشخص ولی کمتر از ۳۰ هزار میلیارد ریال	ریالی	اعطای تسهیلات جهت تأمین اعتبار ردیف ۲۸-۵۵۰۰۰۰۰-۹ لایحه بودجه با موضوع ایجاد اشتغال گسترده و مولد	بند «الف» تبصره «۱۸»
نام مشخص	ارزی و ریالی	اعطای تسهیلات جهت اجرایی نمودن ماده (۲۷) قانون تنظیم (۲) مبنی بر واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید و نیمه‌تمام و تکمیل‌شده و آماده بهره‌برداری به بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	بند «۱» تبصره «۱۹»
نامشخص	احتمالاً ریالی از محل برداشت مجاز	در صورت عدم تأمین منابع از محل سرمایه‌گذاری‌های صندوق بازنشستگی کشوری و لشکری برای مابه‌التفاوت هزینه‌های مربوط به مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، تأمین اعتبار از صندوق توسعه ملی صورت بگیرد.	بند «الف» تبصره «۲۱»
۲۵ درصد اعتبار پروژه	احتمالاً ریالی از محل برداشت مجاز	اعطای تسهیلات به دولت جهت مشارکت با متقاضیان خواهان اجرای طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای حاکمیتی که پیشرفت فیزیکی کمتر از ۵۰ درصد دارند.	بند «د» تبصره «۲۱»



۳-۷. تصمیم‌گیری درباره نحوه اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها

تبصره «۱۴» و بخشی از تبصره «۱۸» لایحه بودجه ۱۳۹۸ به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها اختصاص دارد. در راستای اجرای ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از شفافیت بهتری نسبت به سال‌های پیش برخوردار است. همچنین همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در بند «الف» این تبصره تأکید شده که تمامی منابع مندرج در جدول منابع هدفمندی به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و پس از تخصیص سازمان برنامه و بودجه کشور هزینه گردد.

براساس تبصره «۱۴»، منابع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ۱,۴۲۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. سهم مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ۶۲۶ هزار میلیارد ریال یعنی حدود ۴۴ درصد کل منابع می‌باشد. در لایحه بودجه ۱۳۹۸، ۴۲۵ هزار میلیارد ریال جهت پرداخت یارانه نقدی پیش‌بینی شده است. اختصاص ۴۲۵ هزار میلیارد ریال برای پرداخت یارانه نقدی بدین معنی است که در سال ۱۳۹۸ به‌طور میانگین، هر ماه برای ۷۷ میلیون و ۸۳۸ هزار نفر یارانه نقدی واریز خواهد شد. بررسی جدول منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، نشان می‌دهد که قانون هدفمندی یارانه‌ها از اهداف خود یعنی واقعی کردن قیمت حامل‌های انرژی دور شده است و دولت به دلایلی از جنس اقتصاد سیاسی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ پیشنهادی برای اصلاح این روند یعنی واقعی کردن قیمت حامل‌های انرژی ارائه نکرده است و همین موضوع عملاً موجب گردیده است که کشور به صادرات فراورده‌های نفتی پرداخته و منابع آن را صرف اعطای یارانه نقدی غیرهدفمند نماید.

نکته قابل توجه تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ جزء «۱» بند «الف» این تبصره می‌باشد که به استانداران سراسر کشور اجازه داده شده با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و براساس پایگاه اطلاعات رفاه ایرانیان نسبت به حذف یارانه نقدی سه دهک بالای درآمدی اقدام نماید و منابع حاصله را با تصویب شورای برنامه‌ریزی استان صرف حذف تدریجی فقر مطلق و همچنین تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام اولویت‌دار استانی همان استان شود.

درباره مصارف مطرح شده در تبصره «۱۴» نکته قابل ذکر این است که براساس بند «ب» ماده (۷) قانون هدفمندی یارانه‌ها که به اجرای نظام تأمین اجتماعی از محل بخشی از منابع هدفمندی یارانه‌ها اشاره دارد، در سنوات گذشته، دولت متعهد شده است که ۱۳/۵ واحد درصد از حق بیمه رانندگان را از محل منابع هدفمندی پرداخت نماید. این موضوع موجب ایجاد تعهد بلند مدت برای دولت گردید و در این راستا در اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نیز ۲۲ هزار میلیارد ریال به این موضوع اختصاص یافت. با این وجود در تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتباری به این مسئله اختصاص نیافته است. از منظر شفافیت نیز هرچند که از منظر انعکاس منابع و مصارف، تبصره «۱۴» نسبت به لایحه سال ۱۳۹۷

از شفافیت بیشتری برخوردار شده است با این وجود تکلیف بند «۴» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر انعکاس سهم سازمان هدفمندی در ردیف (۲۱۰۱۰۲) منابع بودجه عمومی مورد توجه قرار نگرفته است.

۸-۳. تصمیم‌گیری درباره تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی)

با توجه به شرایط موجود و تراکم طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی و عدم تکافوی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب سالیانه، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به منظور ساماندهی و کارایی بیشتر به طرح‌های عمرانی از دو منظر توجه شده است: ۱. اولویت‌بندی طرح‌ها با توجه به اعتبارات قابل دسترس و ۲. توجه به مشارکت عمومی-خصوصی.

بر اساس بند «د» تبصره «۲۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ دولت مکلف شده است کلیه طرح‌های فاقد مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و همچنین طرح‌های غیرحاکمیتی با درصد پیشرفت زیر ۵۰ درصد را متوقف نماید. از سوی دیگر سعی شده تا با ایجاد محدودیت در آغاز طرح‌های جدید استانی (بند «۵» تبصره «۱۹») از افزایش تعداد طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام کنونی (۸۱ هزار پروژه) جلوگیری شود. اگرچه این کار طبعاً می‌توانست بر پایه معیارهای دقیق‌تر و بررسی عمیق‌تری انجام پذیرد لکن اولویت‌بندی در همین سطح نیز گامی مهم و ضروری به‌شمار می‌رود که البته می‌بایست پیش از این (و نه در پی ایجاد فشار ناشی از شوک بیرونی) انجام می‌گرفت.

به‌منظور اجرایی کردن، روش مشارکت عمومی-خصوصی برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تبصره «۱۹» در سال‌های اخیر به این موضوع اختصاص یافته است. عملکرد ضعیف این تبصره و همچنین ابعاد و گستردگی این روش نشانگر این موضوع است که قوانین یکساله بودجه و تبصره‌های آن، ظرفیت قانون لازم برای عملیاتی کردن این موضوع را ندارد و تحقق این امر نیازمند قانون مستقل است. با توجه به این مسئله، تسریع در تمهید ظرفیت قانونی برای مشارکت از طریق تصویب لایحه مشارکت عمومی-خصوصی و تعیین تکلیف موانع عمده موجود در مسیر مشارکت از طریق این لایحه و آیین‌نامه‌های اجرایی آن (از جمله موضوع ارجاع کار، تضامین، ارزیابی سرمایه‌گذاران، کسورات قانونی قرارداد و...) مهم و ضروری به‌نظر می‌رسد. البته در شرایطی که ایجاد ظرفیت قانونی جدید (تصویب لایحه مشارکت عمومی-خصوصی) در این زمینه زمان‌بر است، تمهید برخی نیازمندی‌های قانونی از طریق تبصره‌های بودجه قابل درک است. لذا در تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تا حدودی تلاش شده به موارد زیر پرداخته شود:



- تعیین مشوق‌هایی جهت ترغیب دستگاه‌های اجرایی و سرمایه‌گذاران؛
- در نظر گرفتن اعتبار جهت ایجاد اطمینان خاطر بخش خصوصی از خرید تضمینی یا تضمین پرداخت بهای ظرفیت.
- جهت بهبود عملکرد موضوع مشارکت عمومی- خصوصی، علاوه بر تکمیل این موارد می‌توان در اصلاح این تبصره به نکات زیر توجه کرد:
- اهرم‌سازی دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی و ارائه وثایق و تضامین مورد نیاز به‌منظور تأمین مالی؛
- ارتقای شفافیت اطلاعات طرح‌های عمرانی از طریق تعمیق و تکمیل بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی و انتشار عمومی اطلاعات تمام طرح‌های عمرانی اعم از ملی و استانی؛
- شفاف‌سازی در خصوص نحوه تخصیص ۱۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که به طرح‌های قابل مشارکت اختصاص پیدا کرده است.

۹-۳. تصمیم‌گیری درباره انتشار اوراق مالی اسلامی

همان‌طور که در جدول ۹ مشاهده می‌شود، در لایحه بودجه ۱۳۹۸ در مجموع مجوز انتشار ۷۲۵ هزار میلیارد ریال انواع اوراق بدهی ریالی به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها داده شده است. بخش اصلی این اوراق ماهیت استقراض از بخش خصوصی را دارد. میزان این مجوز در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ برابر ۷۳۵ هزار میلیارد ریال بوده است.

جدول ۹. اوراق مجوز داده شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال)

عنوان	مبلغ در قانون ۱۳۹۷	مبلغ در لایحه ۱۳۹۸
مجموع اوراق ریالی (دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)	۷۳۵	۷۲۵
مجموع اوراق ریالی انتشار یافته توسط دولت (با سررسید بیش از یک سال)	۴۳۵	۱۴۹۰
مجموع اوراق ریالی تضمین شده توسط دولت (با سررسید بیش از یک سال)*	۴۷۵-۴۵۵	۵۱۷-۵۰۳*

* توضیح: با توجه به اینکه حداقل ۵۰٪ اوراق مرتبط با شهرداری‌ها باید به‌منظور تأمین مالی قطارهای شهری منتشر شوند و دولت ضامن ۵۰٪ اوراق مرتبط با قطار شهری است، لذا اوراق با تضمین دولت بین ۵۰۳ تا ۵۱۷ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

از ۷۲۵ هزار میلیارد ریال انواع اوراق بدهی ریالی، مجوز انتشار ۶۷۰ هزار میلیارد ریال آن به دولت و شرکت‌های دولتی داده شده و ۵۵ هزار میلیارد ریال مابقی سهم شهرداری و سازمان‌های وابسته است.

مطابق با بند «د» تبصره «۵»، حداقل ۵۰ درصد از اوراق منتشره باید به طرح‌های قطار شهری اختصاص یابد. تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق برای اجرای طرح‌های قطار شهری، به نسبت ۵۰ درصد برعهده دولت و ۵۰ درصد برعهده صادرکننده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ دولت ۱۹۲ هزار میلیارد ریال (ردیف ۱۰۲۰۰۰ جدول شماره (۸)) بابت بازپرداخت اصل اوراق مالی و حدود ۶۲ هزار میلیارد ریال (ردیف ۶۰۰۰۰۰-۱ جدول شماره (۹)) بابت بازپرداخت سود اوراق پیش‌بینی کرده است. علاوه بر این مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال (بند «ح» تبصره «۵») نیز از محل انتشار اوراق جدید به منظور پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در نظر گرفته شده است. با توجه به موارد ذکر شده در مجموع معادل ۳۰۴ هزار میلیارد ریال برای پوشش بار مالی ناشی از اوراق منتشره در سال ۱۳۹۷ در نظر گرفته شده است. در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ این رقم در حدود ۳۵۰ هزار میلیارد ریال بود. با توجه به آنکه دلیلی برای کاهش بار مالی اوراق در سال ۱۳۹۸ به نسبت سال ۱۳۹۷ وجود ندارد لذا به نظر می‌رسد منابع در نظر گرفته شده ناکافی خواهند بود. درباره این موضوع ذکر این نکته شایسته است که با توجه به بند «ب» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در صورت تحقق سقف دوم بودجه در سال ۱۳۹۸ ارقام مندرج در جدول ۲۱ لایحه بودجه ۱۳۹۸ پرداخت خواهند شد. در ردیف ۱۰۲۰۰۱ این جدول مبلغ ۷۷ هزار میلیارد ریال برای «بازپرداخت اصل اوراق مشارکت دارای تضمین دولت، اسناد خزانه و سایر اوراق بهادار» در نظر گرفته شده است. علاوه بر این در ردیف ۶۰۰۰۰۰ این جدول مبلغ ۶ هزار میلیارد ریال برای «سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی» در نظر گرفته شده است. با توجه به آنکه بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره توسط دولت از مهم‌ترین هزینه‌های دولت محسوب می‌شود، قرار گرفتن آن در جدول ۲۱ و سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ قابل توجیه نیست. لذا این ردیف‌های هزینه‌ای باید به سقف اول بودجه منتقل شود. با لحاظ این مبالغ مجموع کل منابع مالی در نظر گرفته شده در لایحه بودجه ۱۳۹۸ برای پوشش بار مالی اوراق حدود ۳۸۷ هزار میلیارد ریال خواهد شد.

علاوه بر اوراق مالی منتشره برای استفاده در بودجه عمومی، در جزء «۲» بند «م» تبصره «۵» مجوز بهادارسازی بخشی از بدهی‌های قطعی و حسابرسی شده دولت به بانک‌ها که در چارچوب قوانین و مقررات تا پایان سال ۱۳۹۷ ایجاد شده است، تا سقف ۲۰۰ هزار میلیارد ریال داده شده است. بهادارسازی بدهی‌های قطعی دولت به بانک‌ها اگرچه باعث تغییر سرجمع بدهی‌های دولت نخواهد شد ولی با توجه به سررسید محدود اسناد خزانه (عموماً ۱ تا ۳ سال) باعث فشار مالی بر دولت برای بازپرداخت اسناد صادر شده در سررسید شده و لذا دولت باید ارقام لازم را در بودجه‌های سال‌های آتی پیش‌بینی نماید.

سایر موضوعات مهم درباره اوراق (تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸) عبارتند از:



- مجوز انتشار اسناد تسویه خزانه برای تهاتر مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی، نهادهای، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، اتحادیه‌ها و آستان‌های مقدسه با بدهی آن‌ها به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی از طریق تسویه بدهی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی به بانک مرکزی؛
- برقراری سقف استفاده از اوراق مالی در مصارف عمومی بودجه سال ۱۳۹۸ برابر با سقف مشخص شده در قانون برنامه ششم توسعه (۴۴۰ هزار میلیارد ریال)؛
- مشخص‌سازی برخی از ابعاد عملیات بازار باز بانک مرکزی در بازار بدهی در بند «م»؛
- مجوز بهادارسازی بخشی از بدهی‌های قطعی و حسابرسی شده دولت به بانک‌ها تا سقف ۲۰۰ هزار میلیارد ریال؛
- مجوز تأسیس نهاد واسط برای انتشار اوراق مالی؛
- مجوز استفاده از اموال دولتی برای پشتوانه انتشار اوراق مالی.

۱۰-۳. تصمیم‌گیری درباره برخی سیاست‌های پولی و بانکی

– ضرورت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی

براساس آخرین صورت‌های مالی، بانک‌های دولتی نسبت زیان انباشته به سرمایه پرداخت شده برای برخی از آنها بیش از ۵۰ درصد است و لذا مشمول ماده (۱۴۱) قانون تجارت بوده و برخی نیز از حیث سرمایه و حقوق صاحبان سهام، وضعیت نامناسبی دارند. این درحالی است که با توجه به پیش‌بینی رکود اقتصادی در دو سال آتی نیاز بنگاه‌ها به تسهیلات سرمایه در گردش و سایر تسهیلات افزایش خواهد یافت و برای جلوگیری از تعمیق بیشتر رکود، همراهی پولی نظام بانکی ضروری است، اما با این وضعیت سرمایه بانک‌ها توانی برای تسهیلات‌دهی ندارند. در چنین شرایطی به‌نظر می‌رسد افزایش سرمایه بانک‌های دولتی یک ضرورت خواهد بود. با این حال لایحه بودجه دولت، تنها به افزایش سرمایه مسکن از محل بدهی آن بانک به بانک مرکزی بابت مسکن مهر پرداخته شده است، که این نوع افزایش سرمایه نیز جریان نقدی در اختیار بانک مسکن قرار نمی‌دهد. لذا افزایش سرمایه بانک‌های دولتی می‌بایست یکی از اولویت‌های بودجه سال ۱۳۹۸ قرار گیرد تا این بانک‌ها بتوانند با اهرم کردن این سرمایه و افزایش تسهیلات اعطایی خود، زمینه‌ساز بهبود وضعیت اقتصاد کلان در سال‌های آتی شوند.

– عملیات بازار باز و مشروط شدن خط اعتباری و اضافه برداشت از بانک مرکزی به توثیق اوراق

طبق بند «م» تبصره «۵» به‌منظور اجرای سیاست پولی و مدیریت نرخ‌های سود و کنترل تورم، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام عملیات بازار باز و خرید و فروش اوراق مالی اسلامی منتشره دولت و وثیقه‌گیری اوراق مذکور در ازای اضافه برداشت بانک‌ها و یا اعطای خط اعتباری را انجام می‌دهد.

بند «م» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، به شرح فوق از انجام عملیات بازار باز و توثیق اوراق دولتی از سوی بانک مرکزی خبر داده است. اگرچه متن بند «م» به صورت توصیفی نگاشته شده و هیچ تکلیفی برای بانک مرکزی ایجاد نمی‌کند و حتی بر مجاز دانستن این عملیات نیز تصریح نکرده است، با این حال نکاتی راجع به این بند وجود دارد:

اولاً کنترل نرخ سود بازار اوراق بدهی و عرضه ذخایر کافی به منظور تأمین نیاز نقدینگی اقتصاد، انجام عملیات بازار باز را به یک ضرورت انکارناپذیر تبدیل کرده است. اما باید توجه داشت که اساساً این عملیات یکی از ابزارهای سیاست پولی است و ذکر آن در لایحه بودجه که سند سیاست مالی دولت است بلاوجه است. این مطلب در کنار اینکه، بانک مرکزی خود، مجوز این عملیات را از شورای هماهنگی سران قوا اخذ نموده است ضرورت ذکر این بند در لایحه بودجه را زیر سؤال می‌برد.

ثانیاً توثیق اوراق مالی اسلامی نزد بانک مرکزی که بخش دوم بند «م» را تشکیل می‌دهد نیز لوازم و مقدماتی دارد که بدون در نظر گرفتن این لوازم و مقدمات، تکلیف به توثیق را بی‌اثر خواهد کرد. مهم‌ترین لازمه اجرای توثیق، اصلاح نظام بانکی و حذف بانک‌های مشکل دار به‌عنوان بازیگران بد از بازار پول است. چراکه این بانک‌ها نخواهند توانست اوراق دولتی را پشتوانه اضافه برداشت‌ها و خطوط اعتباری وثیقه کنند، زیرا ذخایری برای خرید این اوراق ندارند. از سویی دیگر ثبات مالی و جلوگیری از اعسار نقدینگی بانکی ایجاب می‌کند بانک مرکزی در هر حالتی با این بانک‌ها همراهی کند. بنابراین در صورتیکه ابتدا حذف بانک‌های بد از بازار پول اتفاق نیفتد بانک‌های بد کمافی‌السابق اضافه برداشت بدون وثیقه خواهند کرد و بانک مرکزی هم مجبور به همراهی است.

– ضرورت اصلاح و تکمیل بند «و» تبصره «۵» بودجه ۱۳۹۷ با موضوع تهاتر زنجیره‌ای بدهی‌های دولت

یکی از موضوعات مهمی که در جریان بررسی بودجه سال ۱۳۹۷ در مجلس شورای اسلامی با پیشنهاد این مرکز به بودجه الحاق شد، بند «و» تبصره «۵» بود که به معنی تسویه هزار هزار میلیارد ریال (یکصد هزار میلیارد تومان) از بدهی‌های دولت به بخش خصوصی و تعاونی از طریق تسویه بدهی آنها به بانک‌ها و تسویه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بود. با این وجود به دلیل اینکه در متن تصویب شده، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی تا پایان سال ۱۳۹۵ محدود شده بود، براساس اعلام بانک مرکزی سقف تسویه بدهی دولت حدود سیصدوپنجاه هزار میلیارد ریال برآورد شده بود. به همین دلیل در طرح اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۷ در مجلس متن بند «و» اصلاح شد که ضرورت دارد در بودجه سال ۱۳۹۸ نیز این اصلاحات مدنظر قرار گیرد.

– ضرورت تمهید ضمانت اجرای بازگشت ارز حاصل از صادرات

در سال‌های گذشته به‌رغم مثبت بودن تراز حساب جاری (شامل تجارت کالا و خدمات و درآمدهای انتقالی) در موازنه تراز پرداخت، ولی به دلیل شدت منفی بودن تراز حساب سرمایه، موازنه کل منفی

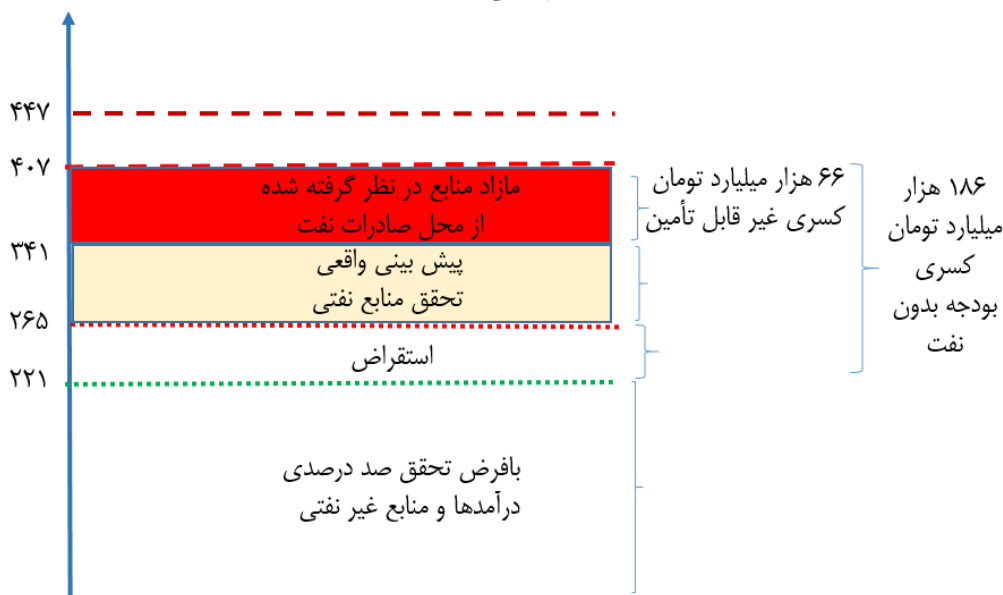


بوده است که به معنی کاهش در ذخایر ارزی کشور است. لذا ضروری است با اتخاذ سیاست‌هایی مانع از خروج منابع ارزی کشور به دلیل خروج سرمایه، قاچاق و... شد. بانک مرکزی به درستی سیاست پیمان‌سپاری ارزی یا «الزام صادرکنندگان به بازگشت ارز حاصل از صادرات» را در دستور کار قرار داده است ولی این اقدام تاکنون ضمانت اجرای کافی به همراه نداشته است. لذا لازم است در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، ضمانت اجرای مناسب برای این موضوع دیده شود. در بند «د» تبصره «۸» و بند «و» تبصره «۲۱» لایحه بودجه مواردی به این منظور دیده شده است که می‌تواند تکمیل شود.

۴. پیشنهادهایی برای مدیریت و کاهش کسری بودجه بدون نفت

در بخش‌های قبل عنوان شد کلیات لایحه بودجه از منظر منابع و مصارف با محدودیت‌هایی روبه‌رو است که در صورت تصویب بدین شکل در طول سال ۱۳۹۸، مشکلات احتمالی در نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی (بودجه قابل برنامه‌ریزی)، معیشت عمومی و انضباط مالی به دنبال خواهد داشت. همانگونه که در نمودار ۲ نشان داده شده است، کسری ۶۶۰ هزار میلیارد ریالی^۱ در سقف اول بودجه (تنها از محل بیش برآورد منابع حاصل از صادرات نفت) موجب سردرگمی مالی در سال ۱۳۹۸ خواهد شد.

نمودار ۲. ترکیب ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

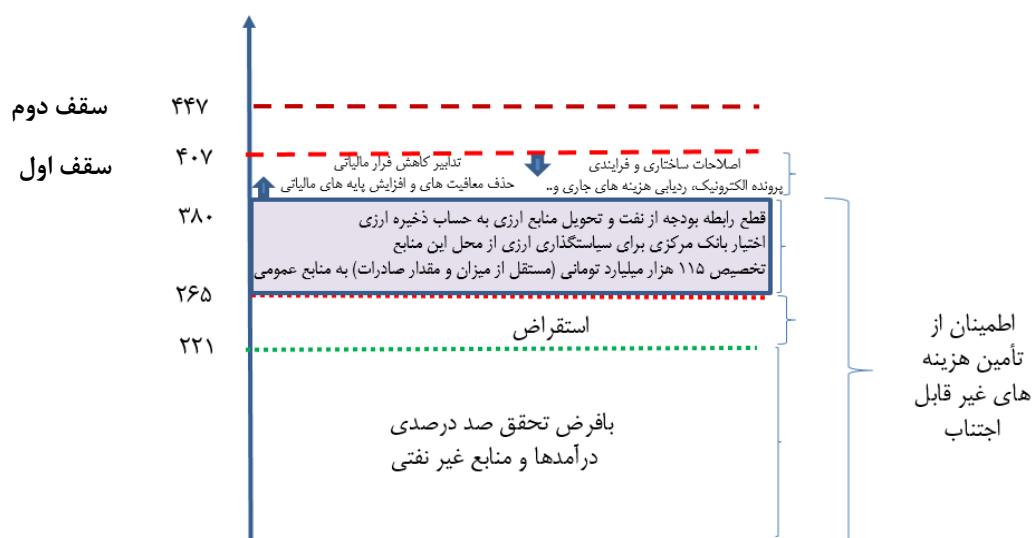


به‌عنوان ایده محوری اصلاح کلی لایحه بودجه، لازم است که واقع‌نمایی لایحه در دستور کار مجلس قرار گرفته و تدابیری که لازم است در ۶ ماه آتی اتخاذ شود در قانون بودجه مورد توجه قرار گیرد.

۱. این کسری با فرض عدم تحقق بخشی از ۱/۵ میلیون بشکه صادرات نفت در سال ۱۳۹۸ برآورد شده است.

بدین منظور پیشنهاد می‌شود اعتبارات در دسترس به صورت قطعی مشخص شود و ارتباط بودجه با منابع حاصل از صادرات نفت که دارای عدم قطعیت است قطع گردد. با توجه به هزینه‌های غیرقابل اجتناب، و با در نظر داشتن اعتبار در نظر گرفته در قانون برنامه ششم از محل واگذاری نفت و خالص صادرات گاز (۱۱۵۰ هزار میلیارد ریال) پیشنهاد می‌شود که با تحویل مدیریت منابع ارزی^۱ به بانک مرکزی، مجموعاً ۱۱۵۰ هزار میلیارد ریال اعتبار به صورت یک دوازدهم در اختیار دولت قرار گیرد تا مصارف ضروری بودجه که امکان عدم انجام آن وجود ندارد، پرداخت شود. از سوی دیگر ۲۷۰ هزار میلیارد ریال کسری باقی مانده تا سقف اول (۴۴-۲۲۱-۱۱۵-۴۰۷) نیز از طریق پیشنهادهای افزایش منابع و مدیریت هزینه‌ای که در ادامه مطرح خواهد شد تأمین شود.

نمودار ۳. راهبرد اصلاح لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)



این پیشنهادهای در مجموع در دو دسته افزایش درآمد و کاهش هزینه قرار می‌گیرند. به علاوه می‌توان این پیشنهادهای را ذیل ۴ دسته وظیفه اصلی دولت تقسیم‌بندی کرد. کلیه وظایف دولت که در چارچوب قوانین و مقررات کشور انجام می‌شود در چهار گروه کلی قابل دسته‌بندی است:

- امور حاکمیتی که فعالیت‌هایی نظیر دفاع و امنیت، دادگستری و قضایی، آموزش و سلامت و سیاستگذاری اقتصادی را در بر می‌گیرد.
- امور بازتوزیعی و تأمین اجتماعی مشتمل بر انواع بیمه‌های پایه بازنشستگی، از کار افتادگی، درمان و برنامه‌های حمایتی را در بر می‌گیرد.

۱. منابع حاصل از ۱۳۵ هزار بشکه میعانات تحویلی به پتروشیمی‌ها نیز به صورت ارزی محاسبه می‌شود.



- امور توسعه و عمران که حوزه وسیعی از انتخاب و اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت از محل منابع عمومی و شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی را شامل می‌شود.
 - امور شرکت‌های عمومی و دولتی که مدیریت انفال (مانند نفت و گاز) و مدیریت سرمایه‌های دولتی را برعهده دارند.
- معیار تفکیک فوق ماهیت حقوقی منابع و مصارف هر یک از حوزه‌های مزبور است. در ادامه اصلاحات پیشنهادی به تفکیک هر یک از امور مذکور ارائه شده است.

۱-۴. اصلاحات در حوزه امور حاکمیتی

الف) سمت منابع

۱. ساماندهی معافیت‌های مالیاتی

در حال حاضر براساس قوانین و مقررات مالیاتی کشور و برآوردهای سازمان مالیاتی، حدود ۵۰۰ هزار میلیارد ریال معافیت‌های مالیاتی در کشور وجود دارد که ساماندهی برخی از آنها می‌تواند به افزایش درآمد مالیاتی و کاهش نرخ مالیات بر شرکت‌ها کمک شایانی کند. گفتنی است سهم مالیات بر سود شرکت‌ها در ایران از کل درآمدهای مالیاتی در مقایسه با دیگر کشورها بسیار بیشتر است که طبعاً این مسئله باعث آسیب به فضای کسب‌وکار و تولیدکنندگان می‌شود و در نهایت رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم این مالیات از مالیات‌های مستقیم بالغ بر ۶۳ درصد و از کل درآمدهای مالیاتی حدود ۳۷ درصد است؛ این در شرایطی است که سهم این مالیات در کشورهای عضو OECD به طور متوسط کمتر از ۱۰ درصد درآمدهای مالیاتی می‌باشد و حتی در برخی از کشورها این مقدار کمتر از ۶ درصد است. بدون شک علاوه بر وضع پایه‌های جدید مالیاتی مانند مالیات بر مجموع درآمد، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی می‌تواند به این مهم کمک کند.

۲. تفکیک حساب‌های بانکی (شخصی و تجاری)

تفکیک حساب‌های بانکی به شخصی و تجاری می‌تواند آثار مثبتی در کشور ایجاد و به نحوی که علاوه بر کنترل فعالیت‌های غیرمولد می‌تواند به شناسایی عملکرد کلیه فعالان اقتصادی (خواه به‌عنوان تجاری ثبت شده باشند یا شخصی) کمک کند و بالتبع به کاهش فرار مالیاتی و افزایش درآمد مالیاتی منجر شود؛ لذا تمرکز بر رصد جریان پول در کشور از این طریق ضروری به‌نظر می‌رسد. این کار اولاً نیازمند قانون جدید نبوده و از طریق آیین‌نامه و بخشنامه‌های بانک مرکزی قابل اجرا است و ثانیاً به دلیل اینکه در حال حاضر تراکنش‌های بانکی تماماً در بستر IT انجام می‌شود ایجاد این تفکیک به سرعت امکان‌پذیر است. این طرح باید به گونه‌ای طراحی شود که مبتنی بر شفاف‌سازی نقل و انتقال پول، بتواند تا حد زیادی، جریان کالایی در کشور را نیز شفاف نماید. در این حالت، این سامانه به‌عنوان ابزار جدی شناسایی و رصد اقتصاد برای حاکمیت عمل خواهد کرد و حاکمیت می‌تواند بر مبنای آن بر روی فعالیت‌های اقتصادی، اعمال سیاست کند.

۳. مالیات بر مشتریان پر مصرف آب، برق و گاز

بخش زیادی از منابع عمومی به صورت پنهان برای پرداخت یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت‌های موجود با قیمت جهانی) صرف می‌شود که بنا بر برخی محاسبات این یارانه بیشتر از مقدار بودجه عمومی دولت است. (شاخص نسبت یارانه قیمتی به بودجه عمومی دولت در ایران برای سال ۲۰۱۳، ۱۳۸ درصد بوده است. این نسبت برای کشورهای همسایه با اقتصاد شبیه به ایران در حدود ۸ درصد (مالزی)، ۳ درصد (عراق)، ۱ درصد (افغانستان) است).^۱

علاوه بر بالا بودن مقدار یارانه پنهان پرداختی، این یارانه به صورت نامتوازن نیز توزیع می‌شود. به عنوان مثال بیش از ۵۰ درصد از گاز طبیعی توسط دو پنجم بالایی جمعیتی مصرف می‌شود.^۲ وضع مالیات بر مصرف بیش از حد استاندارد برای مصرف‌کنندگان خانگی می‌تواند علاوه بر پیشگیری از افزایش مصرف، موجب کسب درآمدی معادل ۳۰ هزار میلیارد ریال شود.^۳

۴. پلکانی کردن مالیات بر حقوق

نظام‌های مالیاتی برای تحقق همزمان وصولی بیشتر و کاهش شکاف طبقاتی، از الگوی چندلایه برای اخذ مالیات از درآمد کارکنان با نرخ‌های متفاوت استفاده می‌کنند. اگرچه با افزایش تعداد لایه‌ها، این الگو پیچیده‌تر می‌شود اما علاوه بر اخذ مالیات بیشتر، پیگیری هدف بازتوزیعی نیز بهتر و دقیق‌تر خواهد بود. بنابراین، حد بهینه این الگو از بده-بستان پیچیدگی و بهینگی در وصولی و بازتوزیع به دست می‌آید. مروری بر تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که در کشورهای دیگر نرخ مالیات بر حقوق کارکنان دولتی و غیردولتی شامل لایه‌های بیشتری است و ساده‌ترین الگوها حداقل دارای سه لایه می‌باشد. لذا با توجه به شرایط فعلی نظام مالیاتی کشور، چند لایه‌ای کردن این پایه مالیاتی مالیاتی ضروری به نظر می‌رسد. همان‌طور که بیان شد از جمله مهم‌ترین مزیت‌ها در پلکانی کردن نرخ مالیات بر حقوق بهبود باز توزیع درآمد است. در واقع طبق این الگو کسانی که حقوق پایین‌تری دارند، مالیات کمتری خواهند پرداخت و در مقابل افراد با حقوق بالا مشمول مالیات بالاتری خواهند بود.

۵. وضع پایه‌های مالیاتی جدید

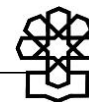
– مالیات بر سود برخی سپرده‌های بانکی

مالیات بر سود سپرده بانکی، مالیاتی است که بر سود حاصل از سپرده‌گذاری در بانک و مؤسسات مالی اخذ می‌شود. برای مثال اگر براساس سپرده‌گذاری در بانک مبلغی به عنوان سود واریز شود این سود می‌تواند به روش‌های مختلف مشمول مالیات شود. از این سود می‌توان مانند حقوق کارکنان مالیات تکلیفی به صورت درصد مشخص کسر کرد و یا این سود به عنوان درآمدهای مشمول مالیات در اظهارنامه سالیانه لحاظ شود.

۱. اقتصاد ایران، چگونگی گذار از ابرچالش‌ها، مسعود نیلی و همکاران.

۲. همان.

۳. محاسبات تحقیق بر اساس اطلاعات مصرف انرژی.



از مزیت‌های وضع این پایه مالیاتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:^۱

- هدایت نرخ سود به‌جای تعیین دستوری نرخ سود؛
- بهره‌مندی از مالیات بر سود سپرده جهت شفافیت و تقویت اطلاعاتی نهاد ناظر؛
- باثبات‌سازی منابع بانکی و مدیریت بهینه این منابع؛
- سیاست‌های حمایتی و معافیت اقشار خاص از مالیات بر سود سپرده.

بررسی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها این پایه مالیاتی وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به آمریکا، انگلستان، فرانسه، ایتالیا، روسیه، چین، ژاپن، کره جنوبی، ترکیه، هند، اندونزی، مالزی و افغانستان اشاره کرد.

– مالیات بر عایدی سرمایه (املاک)

مالیات بر عایدی سرمایه^۲ یکی از پایه‌های مالیاتی است که علاوه بر کارکرد تنظیم‌گری می‌تواند اثر قابل توجهی در افزایش منابع عمومی داشته باشد. مالیات بر عایدی املاک و مسکن، یکی از اجزای مالیات بر عایدی سرمایه است که بسیاری از کشورهای پیشرفته آن را به‌عنوان یک پایه مالیاتی پذیرفته و اجرا کرده‌اند و نزدیک به یک سده، از قدمت آن می‌گذرد. این مالیات بر رشد قیمت مسکن یعنی تفاضل قیمت خرید و فروش آن، وضع می‌شود و به این ترتیب، درصدی از عایدی به‌عنوان مالیات اخذ می‌شود. با توجه به آنکه در اغلب اوقات، عواید سفته‌بازی در بازار مسکن در ایران (به‌ویژه در شهرهای بزرگ)، از میانگین سود بسیاری از فعالیت‌های تولیدی، بیشتر است، این مسئله باعث شده سرمایه‌های زیادی به‌سوی آن منحرف و از بخش‌های مولد و تولیدی (حتی تولید مسکن) خارج شود. به بیان دیگر، ریسک پایین سوداگری در بخش مسکن، در مقابل ریسک بالای سرمایه‌گذاری در بخش تولید، سرمایه‌های عظیمی را به سمت فعالیت‌های غیرمولد بخش مسکن یعنی خرید و فروش مسکن به قصد انتفاع، سوق داده است. این امر از منظر اقتصادی نامطلوب است و می‌تواند در گسترش و تشدید فعالیت‌های سوداگری و بالطبع افزایش قیمت مسکن نقش زیادی داشته باشد. براساس برآوردهای سازمان امور مالیاتی درآمد مالیاتی از این پایه مالیاتی شصت هزار میلیارد ریال در سال است.

– مالیات بر خانه‌های لوکس

اخذ مالیات از خانه‌های لوکس ابزار مناسبی در جهت ارتقای نظام مالیاتی است که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته متناسب با ارزش املاک و به‌صورت پلکانی، اخذ می‌شود. این مالیات در قالب مالیات بر نقل و انتقال^۳ از خریدار اخذ می‌شود. در انگلستان دارایی‌هایی (خصوصاً ملک و زمین) که ارزش آنها از یک حد معینی بالاتر باشد، مشمول این مالیات^۴ قرار می‌گیرند.

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «واکاوی ابعاد اقتصادی اخذ مالیات از سود سپرده‌های بانکی».

2. Capital Gain Tax (CGT)

3. Transaction Tax

4. SDLT (Stamp Duty Land Tax)

– جلوگیری از فرار مالیاتی برخی از مشاغل

به دلیل ضعف سازوکارهای قانونی و عدم اتصال پایگاه‌های اطلاعاتی به یکدیگر، توان اخذ مالیات واقعی بسیاری از مشاغل در کشور امکانپذیر نیست. برای مثال در حوزه سلامت این مسئله بسیار برجسته است؛ کارشناسان این حوزه مقدار واقعی مالیات پزشکان را حداقل حدود ۶۷۰۰ میلیارد تومان در سال تخمین می‌زنند، اما سازمان امور مالیاتی مالیات پزشکان را حدود ۷۰۰ میلیارد تومان در سال تخمین زده است. این در حالی است که بسیاری از کارکنان بخش دولتی و خصوصی که معمولاً قشر ضعیف‌تری در جامعه هستند مالیات‌های خود از جمله مالیات حقوق را به طور کامل پرداخت می‌کنند. با توجه به این مسئله ایجاد سازوکاری برای اخذ مالیات از مشاغل و جلوگیری از فرار مالیاتی آنها ضروری به نظر می‌رسد.

– مالیات بر مجموع درآمد

از جمله راهکارها جهت اصلاح نظام مالیاتی کشور، کاهش فرار مالیاتی و بالطبع افزایش درآمدهای مالیاتی، وضع مالیات بر مجموع درآمد است. مالیات بر مجموع درآمد^۱ مالیات از مجموع جریان‌های درآمدی است که افراد از منابع مختلف درآمدی به دست می‌آورند؛ در واقع پایه مالیاتی در این نوع مالیات منابع درآمدی فرد از قبیل حقوق و دستمزد، سود، بهره، اجاره، عایدی سرمایه، پرداخت‌های انتقالی دولت، درآمد مشاغل و ... را شامل می‌شود. برای این نوع مالیات می‌توان نرخ‌های مالیاتی در ساختارهای تصاعدی، تناسبی و تنازلی را در نظر گرفت؛ در این ساختارها به ترتیب با افزایش سطح درآمد، نسبت مالیات به درآمد (نرخ متوسط مالیات) افزایش، ثابت و کاهش می‌یابد. هر یک از این ساختارها مزایا و معایبی را به دنبال دارند اما نرخ‌های تصاعدی بیشترین اثر را بر توزیع درآمد دارد و منجر به کاهش شکاف طبقاتی می‌شود. از جمله مزیت‌های مالیات بر مجموع درآمد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

• **بازتوزیع درآمد:** همان‌طور که اشاره شد از جمله مزیت‌های مالیات بر مجموع درآمد، اثر بازتوزیع مناسب درآمد است که به وسیله نرخ‌های تصاعدی به راحتی امکانپذیر است و موجبات عدالت اقتصادی را در کشور به ارمغان می‌آورد.

• **تسهیل در شناسایی طبقات پایین درآمدی:** از آنجایی که در این سیستم مالیاتی، درآمد همه افراد جامعه باید به وسیله خود آنها یا به وسیله پایگاه‌های اطلاعاتی استعلام شود، لذا شناسایی دهک‌های پایین درآمدی بسیار راحت‌تر صورت می‌گیرد؛ در واقع مسئله استحقاق‌سنجی در این نوع مالیات بسیار بهینه‌تر صورت می‌پذیرد و گروه‌های هدف جهت توزیع درآمد بهتر شناسایی می‌شوند.

• **گسترش پایه مالیاتی و بالطبع کاهش نرخ‌های مالیات:** یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های مالیات بر مجموع درآمد، گسترش پایه مالیاتی و در نتیجه قابلیت کاهش نرخ‌های مالیاتی است که منجر به کاهش فرار مالیاتی و در نتیجه بهبود تمکین مالیاتی و کاهش هزینه‌های اجرایی می‌شود.



• **رونق تولید:** سیستم مالیات بر مجموع درآمد حفره‌های انواع دیگر مالیات‌ها را پر می‌کند. به عبارت دیگر، فرارهای مالیاتی در انواع مالیات‌ها باعث فربه‌تر شدن مجموع درآمد فرد یا خانوار خواهد شد و دولت می‌تواند با مالیات بر مجموع درآمد عملاً آنها را جبران نماید و متعاقباً، درآمدهای مالیاتی دولت را افزایش دهد. این ویژگی باعث می‌شود که حتی سازمان امور مالیاتی بتواند فارغ از دغدغه کاهش میزان درآمدهای مالیاتی، در خصوص مالیات بر ارزش افزوده و مالیات عملکرد، سهل‌گیرانه‌تر با بخش تولید رفتار نماید. حتی سیاستگذار می‌تواند نرخ این دو نوع مالیات را نیز برای دوران رکود موقتاً کاهش دهد.

بدون شک یکی از آثار نبود چنین مالیاتی در کشور، بالا بودن نرخ مالیات بر عملکرد نسبت به کشورهای دیگر است. همان‌گونه که در جدول زیر قابل مشاهده است، سهم مالیات بر درآمد در اکثر کشورها بسیار پایین‌تر از ایران است و برعکس سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی در کشورهای دیگر از ایران بالاتر است. این موضوع خود مؤید این مسئله است که نبود چنین مالیاتی در کشور به ضرر تولیدکننده‌ها تمام شده است؛ طبعاً این موضوع رشد اقتصادی را نیز تحت تأثیر خود قرار داده است. از طرف دیگر همان‌طور که در جدول زیر مشخص است بالاترین نرخ مالیات بر درآمد کشورهای دیگر بسیار بیشتر از نرخ مالیات بر درآمد در ایران است.

جدول ۱۰. سهم انواع مالیات در کشورهای مختلف^۱

عنوان	آمریکا	انگلستان	آلمان	سوئد	نروژ	دانمارک	ایران
درآمد مالیات/تولید ناخالص داخلی	۲۴/۸	۳۵	۳۶/۳	۴۵/۸	۴۲/۸	۴۸/۲	۱۰/۵
سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی	۴۹/۵	۳۴	۴۱/۶	۳۶/۱	۳۰/۲	۵۱/۷	۱۴
سهم مالیات بر سود شرکت‌ها	۱۱/۱	۱۰	۷/۶	۷/۹	۳۲/۲	۵/۷	۳۷
سهم مالیات بر مصرف	۲۳/۱	۴۰/۵	۴۶	۲۸/۸	۲۶/۴	۳۱/۶	۴۲/۳
بالاترین نرخ مالیات درآمد	۴۳/۳	۶۲/۷	۵۹/۳	۷۳/۶	۶۰/۸	۶۹/۸	۳۵

ب) سمت مصارف

۱. شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه اطلاعات مورد نیاز برای تدوین بودجه متناسب با شرایط اقتصادی سال‌های آتی در دسترس نیست. مثلاً واقعاً مشخص نیست که دستگاه‌ها چقدر حقوق و دستمزد می‌دهند، چقدر اضافه‌کار می‌دهند و چقدر از خرید خدمات در فصل دوم هزینه‌ای مربوط به کارکنان قراردادی یا شرکتی است و ... لذا لازم است تا به سرعت اطلاعات مورد نیاز سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل کشور، درباره میزان دقیق هزینه‌ها تکمیل شود. علاوه بر این تخصیص اعتبارات حقوق و دستمزد و پرداخت هر نوع حق‌الزحمه به اشخاص حقیقی در سال

۱. مسعود نیلی، کتاب اقتصاد ایران، «چگونگی گذر از ابر چالش‌ها»، ۱۳۹۶.

۱۳۹۸ منوط به ارائه نام و شماره ملی فرد دریافت‌کننده در هر ماه به خزانه‌داری کل کشور باشد و فرایند پرداخت به‌گونه‌ای اصلاح شود که پرداخت‌های خزانه به صورت مستقیم به ذی‌نفع نهایی انجام شود.

۲. کنترل هزینه‌های عمومی دولت

با توجه به محدودیت منابع دولت، لازم است تا دولت به صورت روشمند اقدام به کنترل و حتی کاهش هزینه‌های خود در مراکز اصلی هزینه‌ای نماید. بدین‌منظور هر دستگاه باید موظف شود ۱۰ تا ۲۰ مرکز هزینه‌ای (فعالیت‌هایی که بیشترین سهم در هزینه‌های آن دستگاه دارند) را شناسایی کند و برنامه‌های خود را برای کاهش آن هزینه‌ها از طریق اصلاح فرایندهای اجرایی، کاهش اتلاف منابع و افزایش بهره‌وری، الکترونیکی کردن فرایندهای ارائه خدمات و مشروط به عدم کاهش کیفیت ارائه خدمات با سازمان برنامه و بودجه توافق کند.

۳. پالایش و بازآرایی ردیف‌های بودجه‌ای و کاهش آن

هر ردیف بودجه‌ای به مثابه یک مرکز هزینه‌ای و مدیریتی و اداری است. بر یک مبنای حقوقی مشخص باید این ردیف‌ها را تا حد ممکن کاهش داد. لذا لازم است دولت (سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه) اقدامات لازم (تقنینی و اجرایی) جهت ادغام و انحلال دستگاه‌ها یا بازتعریف مأموریت‌های آنان را انجام دهد.

۴. حذف موازی‌کاری بین دستگاه‌ها

یکی از محورهای مهم مورد توجه برای کاهش هزینه‌های دولت، حذف موازی‌کاری بین دستگاه‌های مختلف است. مفهوم موازی‌کاری را می‌توان به سه دسته زیر تقسیم کرد:

۱. دوباره‌کاری

۲. هم‌پوشانی

۳. پراکندگی

سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات کشور باید موظف شوند که ظرف مدت ۶ ماه این‌گونه موارد را شناسایی کنند و با مصوبه شورای عالی اداری یا در صورت نیاز مجلس شورای اسلامی ساختارهای اداری را اصلاح کنند.

۴-۲. اصلاحات در حوزه بازتوزیعی و تأمین اجتماعی

الف) در سمت منابع

افزایش بازدهی شرکت‌های و سرمایه‌های در اختیار صندوق‌ها

طراحی برنامه‌ای برای بازنگری در نحوه مدیریت دارایی‌های صندوق‌ها از جمله شرکت‌های و مستغلات و غیره ضروری است. بدین‌منظور می‌توان احکامی برای شفافیت و ارزیابی عملکرد شرکت‌های زیرمجموعه صندوق‌های بازنشستگی به تصویب رساند.



ب) در سمت مصارف

ساماندهی سیاست‌های حمایتی

با تسریع در تکمیل پنجره واحد خدمات رفاه و تأمین اجتماعی مشخص شود هر فرد دریافت‌کننده حمایت (از نهادهای حاکمیتی) به چه میزان و از چه نهادی حمایت دریافت کرده است. در چنین شرایطی، عملاً از حمایت‌های چندباره جلوگیری به عمل می‌آید.

۳-۴. اصلاحات در حوزه امور توسعه و عمران

۱. فراهم کردن زمینه برای واگذاری سریع طرح‌های عمرانی

سازمان برنامه و بودجه مکلف شود تا بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی را در اسرع وقت چنان توسعه دهد که کلیه دستگاه‌های اجرایی بتوانند تمامی اطلاعات مورد نیاز بخش خصوصی یا تعاونی (برای مشارکت یا واگذاری طرح به آنان) را در این بازار منتشر کنند و کلیه مراحل ارجاع کار و قرارداد را در همین بازار منتشر نمایند.

۲. تغییر رویه انتخاب و اجرایی طرح‌های عمرانی

شیوه کنونی انتخاب و اجرای طرح‌های عمرانی حاصل وجود و وفور منابع حاصل از نفت تحت مدیریت دولت در کشور است. دولت برای اجرای هر طرح جدید موظف شود که نوع طرح را به همراه اطلاعات پایه (از جمله نوع مشارکت دولت مانند واگذاری زمین، معافیت مالیاتی، معافیت گمرکی، مشارکت در تأمین بخشی از هزینه و ...) به اطلاع عموم برساند. سرمایه‌گذاران داخلی یا خارجی خود طرح را ارزیابی می‌کنند و پیشنهادهای خود را به دولت می‌دهند و طرح در نهایت به مناقصه یا مزایده (بر حسب نوع سرمایه‌گذاری) گذاشته می‌شود. منابع دولت فقط به صورت اهرمی مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

۴-۴. اصلاحات در حوزه امور شرکت‌های عمومی و دولتی

۱. ساماندهی سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی

با توجه به نابسامانی موجود در سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی و ضعف اطلاعات حاکمیت در این حوزه لازم است که سرمایه‌گذاری‌های این بنگاه‌ها بررسی قرار گیرد. در شرایط تحریمی موجود نباید نهادهای فوق بدون هماهنگی متمرکز و به صلاحدید منابع را به سرمایه‌گذاری‌های غیرضروری اختصاص دهند.

۲. تمرکز کلیه منابع شرکت‌ها در خزانه

یکی از مسائل موجود، پراکندگی و نامعلوم بودن میزان منابع دولت و شرکت‌های دولتی است. که نه تنها مدیریت نقدینگی دولت را با مشکل مواجه می‌کند، بلکه بعضاً موجب تضییع حقوق دولت می‌گردد. لازمه اصلاح این امر تمرکز کلیه منابع شرکت‌ها در خزانه (در حساب‌های نزد بانک مرکزی) است. امری که تحت عنوان حساب واحد خزانه شناخته شده و اجرای آن با مقاومت شرکت‌ها و سایر دستگاه‌های درآمدزای دولت مواجه است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۱۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش دوم)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

تهیه و تدوین کنندگان: سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمزه همکاران: محمدحسین معماریان، سیدمحمدحسین فاطمی، سیدسجاد پادام، هادی ترابی‌فر، سیدمهدی بنی‌طبا، سیدمهدی حسینی‌دولت‌آبادی، میثم خسروی، سیدهادی موسوی‌نیک، محمدرضا عبداللهی، عاطفه جلالی موسوی

ناظران علمی: محمد قاسمی، شاهین جوادی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۱۲